

Salon International de l'Agriculture 2017

LES NOUVELLES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL SELON Mr. TRUMP

par Michel **Jacquot**¹

Membre de l'Académie d'Agriculture de France)

=====

1. Après la Deuxième Guerre Mondiale - la crise économique des années trente ayant été à son origine - deux des vainqueurs, les États-Unis et le Royaume-Uni, ont entraîné leurs partenaires sur le chemin de la libéralisation des échanges, tournant ainsi résolument le dos au protectionnisme qui avait été le fondement de la politique commerciale dix ans auparavant.

Pour être assurés du succès de leur entreprise, ils décidèrent de mettre en place un Accord commercial multilatéral qui engageât formellement les Gouvernements dans cette voie. Ce fut le GATT, l'Accord Général sur les tarifs et le Commerce, qui a été conclu, initialement, à 23 pays, en 1947.

Nombre de "rounds" de négociations commerciales multilatérales se sont tenus depuis lors, au début à Genève, à Annecy, à Torkay, à Tokyo – les initiales de ces noms de ville formant le nom de l'Accord – l'objectif recherché, chaque fois, ayant été de réduire les tarifs et de commencer à démanteler les obstacles non tarifaires. On parle peu des résultats de ces cycles de négociations. Ils furent pourtant loin d'être négligeables ... y compris dans le secteur agricole.

La propension des idées de l'École de Chicago – avec Milton Friedmann et Stigler, deux prix Nobel – qui préconisait "le libre marché" fut à l'origine, au milieu des années quatre-vingt, de la transformation du GATT en une Organisation Mondiale du Commerce, l'approfondissement et l'élargissement de la Communauté Économique Européenne et le désir pour certains (le groupe de Cairns) de la museler ayant été le moteur de ce changement.

On ne peut pas dire que l'OMC, issue de l'Uruguay-Round ait été un succès. Preuves en sont, d'une part, l'échec, jusqu'alors, de la 1ère grande Négociation Commerciale Multilatérale, le Doha-Round qui avait été engagé sous son égide en 2001 et dont on attend encore seize ans après la conclusion. D'autre part, la prolifération depuis une douzaine d'années, d'accords internationaux de libre-échange, entre pays ou groupes de pays, l'un des grands principes du GATT, la clause de la Nation la plus favorisée étant mis au rebut. C'est ce que l'on a appelé la période de "*la mondialisation heureuse*" dont on assiste, depuis quelques années, à la fin.

Depuis une dizaine d'années, en effet, conséquence de la crise financière de 2008 qui a ébranlé le monde, on assiste à un retour en force du protectionnisme, sous la poussée de

¹ Avocat à la Cour d'Appel, ancien Directeur à la Commission européenne.

différents phénomènes nouveaux le populisme né du chômage dû à mondialisation non régulée, non maîtrisée. La Banque Mondiale, le FMI, et l'OCDE, considèrent avec nombre d'économistes et d'ONG que la mondialisation n'avait pas que des vertus et que se posait la question de savoir si la voie que ces Institutions avaient recommandée de suivre ou imposées, celle du libre-échange, ne devait pas prendre une autre direction, en d'autres termes être plus encadrée.

2. J'ai pensé que ce bref historique devait être fait pour mieux comprendre le caractère hautement surprenant des déclarations faites jusqu'alors par Donald Trump, le nouveau Président des États-Unis. La mise en cause de l'organisation actuelle du commerce international - de l'OMC - et la mise en cause également des Accords de Libre-Échange dont le but était d'aller plus loin que l'OMC et dont son pays était un des partisans effrénés sont de nature à créer la panique.

" *First America* " tel est le slogan de ce président comme fondement de sa politique extérieure.

Il n'est pas seul à préconiser la protection des intérêts nationaux. Mais, compte tenu des conséquences que pourrait avoir cette politique, la même pouvant être suivie, mécaniquement, par une multitude d'autres pays, la manière de parer à ce déchaînement n'a pas encore été trouvée. Le commerce entre les nations s'en trouvera fortement perturbé et la guerre à notre porte, car, comme l'écrivait Montesquieu. "*là où le commerce passe, les guerres ne passent plus*". Dans le cas contraire, dans le cas où les Gouvernements recourent, sans frein aucun, au protectionnisme, c'est "Protectionnisme contre protectionnisme". Donc la guerre !

Avant d'aborder la question de Trump et les accords de Libre-Échange et celle de Trump et l'OMC, vous avez pu observer, à la lecture de la presse, que les propos à l'emporte-pièce tenus pendant la campagne électorale sur ces deux sujets ne correspondent pas toujours à ce qu'il fait maintenant ou proposerait de faire demain. Je peux donc être démenti tout prochainement.

Donald Trump et les Accords de Libre-Echange

3. Contrairement à ce que semblerait penser le nouveau Président des États-Unis, personne n'oblige et n'obligera un pays de conclure un accord de Libre-Échange. La règle est encore aujourd'hui l'OMC et ces Accords, l'exception qui n'engage que leurs parties contractantes.

Les États-Unis ont toujours été les ardents propagateurs de ces accords, une manière pour eux d'affirmer leur suprématie, dans tous les domaines, une façon aussi de dépasser le multilatéralisme qui exige un consensus, ce qui n'est pas un exercice facile. Voyez le Doha-Round, bloqué par l'Inde seule.

Peut-on se retirer d'un Accord de Libre-Échange ? Certainement. Lorsque l'on n'est plus de deux, c'est incontestablement moins facile. Mais - il y a plusieurs mais - le pays qui dénonce une partie devra octroyer des compensations, ou se verra devoir accepter que l'autre partie diminue les concessions qu'il avait faites à celui qui se rétracte. Et d'autre part, ce dernier, recouvrant la liberté, ne pourra tout faire. Il devra à tout le moins respecter les engagements tarifaires et autres contractés à l'OMC. Et ce n'est pas un pays qui se rappellera à son bon souvenir, mais une dizaine, ou une vingtaine. Une négociation article XXVIII du Gatt, ce sont

des semaines, des mois et des années. Les voitures, s'il s'agit d'elles, auront l'occasion de faire plusieurs tours du monde avant de passer la Douane avec ses droits nouveaux.

4. Des différentes déclarations faites par le nouveau Président, à propos d'Accords de Libre-Échange qui ont été passés par ses prédécesseurs – ou des Accords qui étaient susceptibles de l'être prochainement – qu'il remettrait en cause, on peut tirer une première conclusion : il ne serait pas systématiquement hostile à la conclusion de ce type d'accords, mais, pour autant qu'ils le soient avec un seul pays et non avec plusieurs d'une même région.

– L'ALENA, l'accord commercial conclu en 1994 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique a été le premier de ces Accords que Donald Trump a dit vouloir dénoncer. Il l'avait déjà été dès sa signature et même auparavant, par les syndicats des usines de montage des automobiles. Mais nombreux étaient ceux qui avaient observé que les échanges entre le Mexique et les États-Unis étaient passés de 85 mrd \$, en 1993, à 532 mrd en 2015. Avec le Canada la hausse du commerce respectif avait été du même pourcentage.

Les déclarations guerrières de Donald Trump visant à augmenter les droits de douane de 25 à 35 % sur les automobiles ont de quoi inquiéter ses voisins du Nord et du Sud.

Les États-Unis reviendront-ils sur cet Accord ? Tout le laisse penser, leur Président ayant susurré à l'oreille du 1er Ministre canadien, fin février, que "*des ajustements bénéfiques aux deux pays pourraient être apportés*". Pareil engagement n'a pas été pris avec le Mexique. Mais on peut supposer qu'un Accord bilatéral de libre-échange sera aussi négocié avec ce pays, pour des raisons politiques et économiques.

– Un autre Accord de Libre-Échange a été remis en cause par le nouveau Président des États-Unis, celui qualifié aussi de "*catastrophe en puissance pour notre pays*", le TPP, c. à d. l'Accord de Partenariat Transpacifique, qui devait entrer en application le 20 janvier dernier. Ce traité, rappelons-le, qui réunissait 12 pays autour des États-Unis, avait pour but principal, de consolider la nouvelle stratégie des États-Unis désireux de se tourner davantage vers l'Asie que vers l'Est; un accord "*calibré pour damer le pion à la Chine*".

On peut dire, sans risque de se tromper, que Trump, sous la pression du Congrès, reviendra (progressivement) "à de meilleurs sentiments". À peine cette déclaration faite, la Chine proposait à l'Inde, à l'Australie, à l'Asean de relancer la négociation d'un accord de libre-échange, baptisé RECP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*). Quelques semaines plus tard, le Président revenu à de meilleurs sentiments sur le Japon, recevait le Premier ministre dans sa propriété californienne pour jouer au golf. Et quelques jours après le Président des États-Unis se laissait séduire par le premier Ministre Chinois.

Et l'Accord de Partenariat entre les États-Unis et l'Union Européenne, qui fait l'objet négociation actuellement ?

M'est avis qu'il serait étonnant, que ces négociations "bilatérales" marquent un peu le pas, Donald Trump ayant dans le viseur l'Allemagne dont la balance commerciale avec les États-Unis est largement excédentaire.

Mais déjà au début de la semaine dernière, le Vice-président en visite en Europe a dit que le Président souhaitait "*poursuivre le partenariat avec l'Europe*". - Reprendre les négociations actuellement interrompues ?

Il ne faudrait pas que la Commission, très favorable à cet accord de Partenariat – l'Allemagne de même – s'emballer à nouveau. Concessions.

L'OMC et Le Président des Etats-Unis

5. Symbole de la libéralisation des échanges et du démantèlement du protectionnisme, telle est l'image que, semble-t-il, Donald Trump et quelques uns de ses conseillers ont de l'OMC. On peut dès lors comprendre que l'OMC soit "*une catastrophe*" comme cela a été désigné par lui.

Mais lorsqu' on lui fera découvrir ce qu'est cette institution, qu'on lui aura appris que les obligations des États-Unis sont de même nature et de même portée que les 173 autres pays membres doivent respecter et ce que à côté ou en face de ces obligations il existe des droits dont il est souvent fait usage, il me semble que la locataire actuel de la Maison Blanche sera moins opposé qu'il ne l'a dit à l'OMC .

L'OMC apporte la garantie – c'est du reste la seule institution qui peut l'assurer – que les obligations qui y ont été contractées sont suivies d'effet et que si elles ne sont pas respectées, des mesures individuelles ou collectives peuvent être prises pour qu'elles le soient. C'est tout ce que l'on appelle "la procédure de règlement des différends".

L'OMC, c'est aussi un certain nombre d'Accords qui tracent les lignes rouges à ne pas dépasser si un membre met une clause de sauvegarde à l'importation, subventionne la production ou l'exportation d'un produit, impose des règles techniques à l'importation ou se livre à du dumping.

Les États-Unis ne seront certainement pas moins vigilants que par le passé. Ils seront plus attentifs au respect de leurs droits. Ils pourraient même prendre l'initiative de renforcer davantage les règles ou les modifier. C'est cela, à mon avis, qui se produira avec la nouvelle administration américaine. Davantage ne servant pas les intérêts de l'Amérique, les autres membres saisissant l'ORD, l'Organe de Règlement des Différends pour faire respecter leurs droits.

En guise de conclusion

6. Nous avons été surpris que plutôt que de se préparer à réagir et de préparer la réaction des membres de l'OMC à la diatribe du Président des États-Unis contre l'OMC, la Commission n'ait pas proposé aux EM de demander au Directeur Général de l'OMC de réactiver, par exemple, le MEPC, le Mécanisme d'Examen des Politiques Commerciales), et ait suggéré - par la voix du Commissaire au commerce Extérieur - de relancer la négociation d'Accords de Libre-Échange, avec les États-Unis, le Mercosur, le Japon, etc.

=====