

## Souveraineté, réciprocité et compétitivisme

### La politique commerciale américaine de Donald Trump

Christian Deblock

16 mars 2025

#### Résumé

Le texte explore l'hypothèse de mondialisation comme transition entre l'internationalisation et la globalisation. Définissant la mondialisation comme une période d'accélération et de transformation des activités économiques mondiales, il examine les tensions et crises associées à cette transition ainsi que les réactions des États et, au premier chef, les États-Unis. Il aborde également la géoéconomie et la diplomatie économique, soulignant que les États redéfinissent leur sécurité et leur puissance en s'appuyant sur l'économie, la technologie et les grandes entreprises. Il met en lumière les conflits internes des gouvernements entre ajustement aux transformations économiques mondiales et défense de l'identité nationale, ainsi que les surréactions que cela entraîne. Enfin, le texte analyse la réciprocité, un concept central de la politique commerciale américaine, et la nouvelle approche de Trump qui utilise les tarifs comme levier pour obtenir des accords commerciaux avantageux. Il conclut en soulignant les incertitudes et les risques de cette nouvelle politique commerciale pour le moment encore très volatile mais déjà plus qu'inquiétante.

#### Mots clés

États-Unis, Politique commerciale, Internationalisme libéral, Système internationaliste, Compétitivisme,

#### Table des matières

1.	ENTRE L'INTERNATIONALISATION ET LA GLOBALISATION, LA MONDIALISATION	2
2.	REPENSER LA MONDIALISATION À L'AULNE DE LA GÉO-ÉCONOMIE ET DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE	4
3.	LE SYSTÈME INTERNATIONALISTE	7
4.	LES ÉTATS-UNIS, PROMOTEURS DU SYSTÈME INTERNATIONALISTE	20
5.	UNE GÉOÉCONOMIE ENCORE BIEN DIFFICILE À CERNER	28
6.	CONCLUSION	35

Donald Trump a brisé le consensus autour du libre-échange et réhabilité les tarifs douaniers, autant pour forcer les concessions que pour attirer les investissements\*. Parallèlement, il a mis, tout aussi brutalement, un terme à l'internationalisme libéral et, dans la même veine, réhabilité la sécurité économique nationale comme pierre angulaire de la politique commerciale américaine. Enfin, il a, là encore brutalement, fracassé la vision gagnant-gagnant du commerce pour faire entrer les États-Unis dans le jeu à somme nulle des rivalités et imposer aux autres leurs propres règles du jeu. Mais, pour autant, Donald Trump n'est pas Ronald Reagan ni William McKinley, les États-Unis n'ont pas pour autant tourné le dos à la mondialisation de leur économie, et son administration continue de négocier des accords. Pour dire les choses autrement, si nous ne sommes plus à l'intérieur du système internationaliste qui a accompagné l'internationalisation d'après-Guerre, ou du moins nous le sommes de moins en moins, nous ne sommes pas non plus revenus au vieux système protectionniste. Et nous ne pouvons plus y revenir pour des raisons qui tiennent non seulement à l'internationalisation de l'économie américaine depuis la Guerre, mais aussi aux transformations aussi silencieuses qu'irréversibles qu'a connues l'économie mondiale au cours des vingt dernières années. Mais alors où sommes-nous ?

Nous sommes dans un entre-deux, dans une période de transition entre deux systèmes, le système internationaliste qui s'éteint et un système qui émerge à peine et où tout est à construire, le système globaliste. Et cet entre-deux a un nom : mondialisation. Une période d'accélération et d'élargissement de l'internationalisation, mais aussi de transformation profonde de l'économie mondiale, et bien entendu, comme il en est de toutes les transitions, de crise et de surréaction des premiers concernés, les États. C'est de cette hypothèse dont je vais partir pour donner un tant soit peu d'explication et de rationalité à la démarche de Donald Trump, si cela est évidemment possible, et reprendre, pour mettre de l'ordre dans les faits, la grille de lecture qu'avaient proposée John Stopford et Susan Strange dans un ouvrage pionnier sur la nouvelle diplomatie économique et qu'a reprise quelques années plus tard à sa manière Edward Luttwak en plaçant quant à lui le focus sur une autre dimension de notre temps, la géoéconomie. Enfin, je me concentrerai surtout sur l'une des dimensions de l'agenda commercial de Donald Trump, les tarifs, et plus précisément sur le concept de « réciprocité tarifaire ». Je commencerai donc par revenir sur mon hypothèse et les deux cadres théoriques que j'ai retenus, pour, ensuite, replacer le concept de réciprocité dans la politique commerciale américaine, et déboucher sur le nouvel agenda commercial et son concept de réciprocité tarifaire.

## **1. Entre l'internationalisation et la globalisation, la mondialisation**

Faisant fond de la distinction qu'avait introduite en 2001 Guy Rocher<sup>1</sup> dans un article aussi remarquable que prémonitoire, entre internationalisation,

---

\* L'auteur remercie Michèle Rioux pour ses commentaires.

<sup>1</sup> Guy Rocher, « La mondialisation : un phénomène pluriel », in Daniel Mercure, *Une société-monde ? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval et de Boeck Université, 2001, pp. 17-31.

mondialisation et globalisation, c'est l'hypothèse que je voudrais avancer ici pour tenter de comprendre ce qu'il se passe actuellement aux États-Unis par-delà les gesticulations quotidiennes de leur président. Quelque chose m'a mis la puce à l'oreille : pourquoi malgré un langage diplomatique plus feutré et le rapprochement manifeste de ses partenaires, l'administration Biden n'avait-elle guère dévié par rapport à l'administration Trump-1 ? Ou plutôt si, elle avait dévié : sur les voies prendre pour redonner aux États-Unis la place qui lui revient dans l'économie mondiale. Or, ces voies ne furent pas, comme autrefois, celles de l'OMC et des autres organisations internationales, ni même celles des accords commerciaux régionaux, mais celles de l'amilocalisation avec ses accords particuliers et ses *mini-deals*, d'une part, et le *Buy America Act* (2021) qui n'était pas sans évoquer volontairement le *Buy American Act* de 1933, d'autre part.

Mais revenons à Guy Rocher. Que dit-il ? Essentiellement ceci :

1) l'internationalisation, c'est le monde stato-centré, celui des relations internationales, de l'économie internationale, des institutions internationales, de l'interdépendance, ou pour dire les choses autrement, c'est le monde tel que nous l'avons connu depuis la guerre, celui de l'internationalisme et de son système assis sur la paix économique et la libéralisation, ordonnée ou non des échanges.

2) La globalisation fait référence à un nouvel espace totalement délocalisé et constituant un niveau spécifique de l'activité économique, politique, sociale et culturelle. Et j'ajouterai, gravitant non plus autour des États, mais des entités individuelles, que celles-ci soient des personnes physiques ou des personnes morales. La globalisation, c'est le monde de demain, mais il est déjà en marche, comme fort bien anticipé Theodore Levitt dans son article célèbre de 1983 sur la firme globale. Mais alors quid de la mondialisation ?

3) Sur la mondialisation, Guy Rocher est peu explicite sinon qu'il précise que le phénomène concerne le monde entier. L'OCDE est à cet égard un peu plus explicite. « Trois forces motrices, nous dit l'organisme, ont joué un rôle fondamental dans le processus de mondialisation : i) la libéralisation des mouvements de capitaux et la déréglementation, notamment des services financiers ; ii) l'ouverture plus grande des marchés aux échanges et à l'investissement, favorisant l'accroissement de la concurrence internationale ; et iii) le rôle central qu'ont joué dans l'activité économique les technologies de l'information et de la communication. »<sup>2</sup> Essentiellement, ce que nous dit l'OCDE, c'est que la mondialisation est à la fois un approfondissement et un élargissement des activités internationales à l'échelle mondiale, mais aussi que sous l'effet, entre autres, des nouvelles technologies, il y non

---

<sup>2</sup> OCDE, *Mesurer la mondialisation. Manuel de l'OCDE sur les indicateurs de la mondialisation économiques*, Paris, OCDE, 2005, p. 16.

seulement accélération mais aussi transformation du processus même d'internationalisation.

C'est dans ce sens que je qualifie la mondialisation d'entre-deux, comme un moment à la fois d'accélération et de transformation des activités économiques que nous ne pouvons plus vraiment appeler internationales (au moins la CNUCED, préfère parler des firmes transnationales plutôt que multinationales) mais que nous pas vraiment encore qualifier de globales, même si dans le domaine des communications on commence à l'observer. Mais c'est aussi, et c'est ce qui m'intéresse ici, comme toute période de transition, de bifurcation de trajectoire dirait Stephen J. Gould, une période de grandes tensions, et comme telle toujours propice aux crises et aux catastrophes. Transformations silencieuses mais aussi cumulatives qu'irréversibles, d'un côté, tensions, surréactions, voire crises d'un autre côté. Avec deux attitudes possibles de notre part, aussi dangereuse l'une que l'autre : soit rester collé à notre sentier de dépendance, autrement dit aux institutions existantes, et chercher à se protéger en se repliant sur soi contre les effets aussi inédits qu'imprévus des transformations ; soit à l'inverse, par crainte de rater le bateau, ou pire de disparaître, surréagir, autrement dit chercher coûte que coûte à prendre le dessus sur les transformations et à chercher à les tourner à son avantage.

## 2. Repenser la mondialisation à l'aulne de la géo-économie et de la diplomatie économique

Si l'on se rappelle les premiers débats sur la mondialisation/globalisation, combien d'universitaires n'ont-ils pas alors cédé, à tort devraient-ils reconnaître aujourd'hui, à la tentation de la thèse de la fin de l'État. Peut-être en sera-t-il ainsi dans le futur, mais, pour le moment, on en est encore loin, et comme le montrent les évolutions actuelles, on est plutôt dans la surréaction et l'exacerbation des rivalités économiques. C'est la piste que j'avais voulu emprunter dans un article antérieur, que j'avais appelé « Donald Trump, fossoyeur de l'internationalisme libéral américain » (in Olivier Delas (dir.), *Relations commerciales internationales : l'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 327-350). Sans doute, voit-on mieux aujourd'hui ce qu'il en est, surtout après le premier mandat de Donald Trump et celui de Joe Biden, mais, déjà à l'époque, il me semblait possible d'introduire un minimum d'ordre et de compréhension dans le fracas des guerres commerciales, en s'appuyant sur les thèses de John M. Stopford et Susan Strange ainsi que sur celles de Edward Luttwak<sup>3</sup>. J'aimerais y revenir brièvement parce qu'elles me semblent plus que jamais d'actualité.

Stopford et Strange<sup>4</sup> furent, me semble-t-il, parmi les premiers à souligner ce qui, à l'époque, apparaissait comme un paradoxe, à savoir que loin d'être en retrait dans

---

<sup>3</sup> Frédéric Gagnon prend la même voie de la géo-économie mais pour la présenter sous un angle différent. Frédéric Gagnon, F. (2021). « Make Geo-Economics Great Again : la géo-économie tabloïde de Donald Trump à l'égard du Canada », *Études internationales*, vol. 52, n°1-2, 2021, pp. 51-73.

<sup>4</sup> John M. Stopford, Susan Strange et John Henley, *Rival Firms, Rival States: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

ce contexte de transformation qui entourait la mondialisation, les États cherchaient au contraire à redéfinir les termes de leur sécurité et de leur puissance en s'appuyant sur l'économie, la technologie et les grandes entreprises plutôt que sur les seules bases militaires comme autre fois<sup>5</sup>. L'originalité de leur démarche était double. D'une part, au travers de six propositions fondamentales, ils prenaient acte du fait que la mondialisation avait profondément changé la manière dont les États non seulement concevaient la richesse, mais luttaient aussi pour se l'accaparer. De là, le nouveau modèle de diplomatie qui se déploie, à des degrés et avec des résultats divers d'ailleurs, autour de celle-ci, mobilisant autant les entreprises que les gouvernements eux-mêmes. Leur seconde originalité était de mettre en lumière le conflit sous-jacent dans lequel se trouvaient pris les gouvernements, soit d'avoir à s'ajuster aux transformations de l'économie mondiale et d'y rivaliser pour les parts de marché, tout en ayant à devoir défendre et protéger l'identité de la nation pour ainsi conserver l'appui de leurs concitoyens.

Dans la même veine, Edward Luttwak parlera plutôt de géo-économie<sup>6</sup>, un terme qu'il associera aux rapports de puissance et à l'utilisation qui en est faite de la grammaire des conflits dans le champ de l'économie, notamment ceux du commerce et de la finance<sup>7</sup>. Tout comme Stopford et Strange, Luttwak met en lumière les contraintes intérieures qui pèsent sur les gouvernements à l'heure de la mondialisation, mais aussi le déplacement des rivalités qu'elle entraîne, en particulier pour les États-Unis. Dans *Le rêve américain en danger*, il avance à leur propos deux arguments. Tout d'abord celui d'avoir placé naïvement leur confiance dans le libre-échange tout en minorant les jeux diplomatiques des autres pays<sup>8</sup>, le Japon à cette époque. Dans le monde ouvert d'aujourd'hui où l'économie et la puissance économique remplacent désormais la puissance militaire, il plaide en faveur d'une approche géoéconomique des relations internationales axée sur la puissance économique de la nation et la recherche de gains commerciaux nets. Luttwak défend un second argument : celui de la tiers-mondisation des États-Unis, résultat d'un capitalisme

---

<sup>5</sup> On peut leur reprocher de sous-estimer la dimension internationale du problème. Pour reprendre leurs mots, « Where they used to compete for power as a means to wealth, they now compete more for wealth as a means to power – but more for the power to maintain internal order and social cohesion than for the power to conduct foreign conquest or to defend themselves against attack. »

<sup>6</sup> Edward Luttwak, *Le rêve américain en danger*, Paris, Odile Jacob, 1999. Voir également son article : « From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce », *The National Interest*, 1990, n° 20, 1990, pp. 17-23.

<sup>7</sup> Pour Pascal Lorot, « l'apparition de la géoéconomie en tant que concept ... témoigne de l'entrée en force des questions économiques – notamment sous leur angle commercial mais pas uniquement –, dans l'agenda de la géopolitique mondiale ». La définition qu'il donne de la géoéconomie est plus précise que celle de Luttwak. C'est, dit-il, « l'analyse des stratégies d'ordre économique – notamment commercial –, décidées par les États dans le cadre de politiques visant à protéger leur économie nationale ou certains pans bien identifiés de celle-ci, à aider leurs « entreprises nationales » à acquérir la maîtrise de technologies clés et/ou à conquérir certains segments du marché mondial relatifs à la production ou la commercialisation d'un produit ou d'une gamme de produits sensibles, en ce que leur possession ou leur contrôle confère à son détenteur – État ou entreprise « nationale » – un élément de puissance et de rayonnement international et concourt au renforcement de son potentiel économique et social. » (Pascal Lorot, « De la géopolitique à la géoéconomie », *Géoéconomie*, n° 50, 2009, pp. 9-19, p. 14.)

<sup>8</sup> Le Japon quand le livre est sorti ; la Chine aujourd'hui.

sauvage devenu mondialisé, d'un individualisme effréné et d'un libre-échangisme destructeur d'emplois<sup>9</sup>.

Avec la diplomatie économique et la géoéconomie, nous sommes au croisement de l'économie nationale et de la géopolitique, deux cadres théoriques forgés au dix-neuvième siècle, le premier aux États-Unis au temps du système protectionniste<sup>10</sup>, et le second dans l'Allemagne de Bismarck, au temps de l'empire. De l'économie nationale, on retiendra : 1) que la richesse et la puissance de la nation sont indissociablement liées à sa capacité d'en développer les forces productives et son industrie ; et 2) que sa sécurité, et à commencer sa sécurité économique, dépend de sa capacité de se protéger mais aussi de s'imposer dans les échanges internationaux. De la géopolitique, on retiendra : 1) que l'espace mondial est stato-centré et hiérarchisé ; 2) que les places y sont donc déterminées par la taille, la puissance et la capacité d'affirmation de chacun ; et 3) que le jeu des alliances passe par la géographie et les zones d'influence. Ne nous trompons évidemment pas de siècle. Inutile aussi de porter un regard « nostalgique » sur le protectionnisme et ses zones de coprosperité, l'internationalisation a creusé depuis son sillon et avec la mondialisation, les transformations de l'économie mondiale n'éliminent peut-être pas la géographie comme l'entrevoit Thomas Friedman dans *La terre est plate* (Paris, Éditions Saint-Simon, 2006), mais avec les chaînes de valeur, les télécommunications de l'Internet ou encore le commerce électronique, elle prend d'autres dimensions, modifiant ainsi le jeu des alliances commerciales et de l'organisation du commerce.

En fait, la vision du monde a changé, l'économie s'imposant désormais dans les jeux stratégiques mais, et parallèlement, si l'économie mondiale est plus que jamais devenue un espace de rivalité, c'est aussi et d'abord à l'intérieur des frontières que se gagnent les batailles, en y développant une économie innovante et compétitive capable de s'imposer sur les marchés internationaux. C'est dans ce sens que je qualifierai les apports théoriques de Stopford et Strange comme ceux de Luttwak de renouvellement théorique dans la mesure où non seulement ils stylisent les faits, les jeux triangulaires États/entreprises de la richesse pour les premiers<sup>11</sup>, la géoéconomie de la puissance pour le second<sup>12</sup>, mais surtout ils théorisent l'économie mondiale non plus à l'aulne de l'interdépendance et des avantages comparatifs, mais à celle de la grammaire stratégique et des avantages compétitifs.

---

<sup>9</sup> Luttwak apportera un appui fort à Donald Trump lors de sa première campagne présidentielle, comptant sur lui pour à la fois rendre aux États-Unis leur grandeur et corriger les inégalités criantes dont ceux-ci et les Américains souffrent à l'heure du capitalisme mondialisé. Voir son article à ce sujet : Edward Luttwak, « Why the Trump dynasty will last sixteen years », *Times Literary Supplement*, juillet 2017

<sup>10</sup> Friedrich List en est le grand théoricien, mais n'oublions pas pour autant que les États-Unis lui servirent de source d'inspiration, que nombre de ses références informelles sont américaines, et que commande lui fut passée lors de son séjour américain de rédiger un manuel d'économie politique pour répondre aux enseignements de la pensée économique classique britannique.

<sup>11</sup> Joseph Stiglitz préfère parler de capitalisme de copinage et de cupidité dans son ouvrage *Quand le capitalisme perd la tête* (Paris, Fayard, 2003).

<sup>12</sup> J'ai eu l'occasion de développer ces arguments dans « Du mercantilisme au compétitivisme : le retour du refoulé », dans Michel Van Cromhauw, *L'État-nation à l'ère de la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 79-101. Je le corrigerai sur un point : la globalisation, que je confonds avec la mondialisation. J'y constatais également que les nouveaux habits de l'État compétitiviste ne disposaient pas encore d'un cadre théorique et que c'était davantage un art de la politique qu'un programme d'action collective en tant que tel. Je n'en suis plus sûr du tout. D'une part, le modèle dispose d'un cas d'étude qui ne l'a pas été suffisamment à mon avis, la Chine. Et d'autre part, avec ce qu'il se passe désormais aux États-Unis, ce ne sont pas les théoriciens qui manquent pour donner un sens à l'action collective.

La question, évidemment, est : comment en sommes-nous arrivés là ? Il faut, me semble-t-il, diviser la question en deux. D'un côté, il y a l'Asie qui a depuis longtemps déjà renouvelé la théorie l'économie nationale en inventant le développementalisme, ou du moins le développementalisme dans sa version compétitiviste. Loin d'avoir été abandonné à la fin du siècle dernier comme certains l'ont trop rapidement cru, le modèle a au contraire pris un tour nouveau avec l'entrée en force de la Chine dans l'économie mondiale depuis son entrée à l'OMC en 2001 et son ambition désormais ouvertement affichée de déloger les États-Unis et de substituer à l'internationalisme libéral, une autre doctrine, le Tanxia ou « tout sous un même ciel » selon certains<sup>13</sup>. Mes connaissances sont pour le moment trop lacunaires pour m'engager sur ce terrain, aussi vais-je me limiter à prendre la question dans son autre dimension, soit le système internationaliste, un système qui a fait pendant longtemps la grandeur des États-Unis mais qui est aussi, selon ses détracteurs, à l'origine de leur déclin.

### 3. Le système internationaliste

Le système internationaliste, je le rappelle, est né aux États-Unis, dans la douleur, avec la crise et l'implosion d'un système qui jusque-là symbolisait l'*American Dream*, le système protectionniste. Ce système internationaliste, avec ses trois volets, la communauté des démocraties, la paix économique par le commerce et le méliorisme, les États-Unis ne l'ont, certes, pas inventé, mais ils l'ont façonné à leur image et, surtout, ils l'ont opérationnalisé et utilisé pour construire les bases de ce qui allait devenir l'ordre économique international que nous connaissons. Le système a trois volets, ai-je dit, mais sa pierre angulaire, c'est le libre commerce, ou du moins le libre commerce sous une forme ordonnée et négociée sur la base de la réciprocité. Et cela, on le doit essentiellement à un personnage, Cordell Hull, le Secrétaire d'État du président Roosevelt, et à son équipe de négociateurs évidemment, mais aussi à une loi, le *Reciprocal Trade Agreements Act of 1934*.

Présentée comme un simple amendement, cette loi aura des effets révolutionnaires. À trois niveaux : 1) elle donnait au président les moyens de négocier et de signer des traités, et ce pour une durée limitée de trois années ; 2) si la démarche proposée était rassurante, puisqu'il s'agissait de négocier avec des pays amis, l'objectif n'était pas moins de réduire les tarifs jusqu'à 50 p. cent ; et 3) la réciprocité, combinée à la clause de la nation la plus favorisée, sous sa forme inconditionnelle depuis 1922, et au principe de non-discrimination, allait devenir l'instrument d'une libéralisation ordonnée des échanges à l'échelle internationale<sup>14</sup>. Sans doute, le programme de

---

<sup>13</sup> Dans une conférence prononcée le 8 avril 2021 au ministère de la Défense, Luttwak a indiqué que la Chine était l'un des rares pays avoir vraiment une vision et une stratégie géoéconomique, combinant investissements, commerce, production, et recherche & développement. L'un de ses moyens est d'accroître la dépendance et la vulnérabilité des pays tant pour leurs importations que pour leurs exportations. La mondialisation des réseaux financiers et commerciaux a rendu possible et même facilité la géoéconomie. Sour ce : <https://inss.ndu.edu/Events/Event-View/Article/2869710/geoeconomics-revisited/>

<sup>14</sup> Bien des années plus tard, le président Kennedy parlera en ces termes du programme de réciprocité : "As the reciprocal trade program was renewed and refined through eleven acts of Congress, under the successive leaderships of President Roosevelt, President Truman,

traités de réciprocité n'eut que des résultats limités dans un premier temps, mais après la Guerre, la réciprocité allait permettre aux États-Unis de rallier les alliés autour de l'ambitieux projet de reconstruire l'économie mondiale autour d'une organisation internationale du commerce et, dans l'immédiat, autour d'un premier grand accord, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce<sup>15</sup>.

### 3.1. La réciprocité

Concept central, pour ne pas dire pilier de la politique commerciale américaine depuis les tous premiers temps de la République, la réciprocité est un concept élastique, protéiforme pour lequel il n'existe aucune définition précise, à commencer à l'OMC<sup>16</sup>. À défaut, je reprendrai celle qu'en donne Robert Freeman Smith dans l'article qu'il consacre au sujet dans l'*Encyclopedia of American Foreign Policy* : « Reciprocity in diplomatic negotiations is a process of exchange between nations, a negotiating tool whereby nations bargain with each other for equivalent treatment. It can be either restrictive or open in nature ». La définition et l'analyse qu'il en fait dans la politique étrangère des États-Unis a le mérite d'insister sur deux dimensions.

Tout d'abord, la réciprocité peut être restrictive ou ouverte. Elle est restrictive lorsque les privilèges et avantages qui sont mutuellement concédés entre les parties ne sont pas, sauf exceptions particulières, étendus aux tierces parties ou encore lorsque ces privilèges ne concernent qu'une partie du commerce. C'est ce que l'on appelle plus communément dans le domaine du commerce le traitement de la nation la plus favorisée sous sa forme conditionnelle. Elle a été le fondement de tous les traités internationaux des États-Unis entre 1778 et 1922, mais c'est surtout vers la fin du dix-neuvième siècle et au tournant du vingtième siècle. Dans un contexte où l'économie américaine avait commencé à s'internationaliser et que, parallèlement, les États-Unis commençaient à afficher leurs ambitions continentales, voire internationales, elle servit alors essentiellement à deux choses : 1) de soupape de sécurité à un système fermé, en forçant l'ouverture des marchés aussi bien pour

---

President Eisenhower, it became more and more an expression of America's free world leadership--a symbol of America's aim to encourage free nations to grow together, through trade and travel, through a common defense, through aiding the development of poorer nations, and through an increasing exchange of capital and culture." Address Before the Conference on Trade Policy, 17 mai 1962, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-the-conference-trade-policy>

<sup>15</sup> Certes, ce double mouvement, à l'intérieur et à l'extérieur, allait-il dans le sens des intérêts aussi bien commerciaux que stratégiques des États-Unis, mais en même temps comme ne manque pas de le rappeler l'un de ses protagonistes, Raymond Vernon, ce nouvel ordre international, et plus particulièrement son volet commercial, fut conçu par des idéalistes pour qui le commerce devait non seulement être l'un des piliers, sinon le principal pilier de la coopération économique internationale, mais aussi, et par la même occasion, permettre d'ancrer la paix, la sécurité et la prospérité des nations dans l'interdépendance et le libre accès de toutes aux marchés et ressources de la planète. On peut dire également qu'il fut possible de mener de front ouverture commerciale et plein-emploi, ou développement le cas échéant. Quitte à pêcher par idéalisme.

<sup>16</sup> On ne manquera pas de s'étonner qu'il n'y ait pas à l'OMC de définition précise de la réciprocité, et ce même si on y fait explicitement référence comme critère de négociation, et davantage encore lorsque l'organisation écrit qu'une « mesure précise n'est pas indispensable ». On préfère s'en tenir à la dimension politique du critère et au jugement politique des négociateurs pour jauger et évaluer les concessions de part et d'autre. Ainsi est-il écrit dans le rapport : « Un certain nombre d'économistes éminents ont cherché à donner une interprétation économique rigoureuse de la réciprocité dans le cadre du GATT, mais les observateurs de longue date du système commercial multilatéral ont tendance à souligner l'aspect politique de la réciprocité. Au GATT/à l'OMC, la réciprocité suppose un résultat que chaque Membre juge avantageux, quel que soit le critère appliqué. Une mesure précise n'est pas indispensable. », OMC, *Rapport sur le commerce mondial, Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?* Genève, 2007, p. xxvi



écouler leurs surplus que pour se procurer à bas prix les matières premières et les ressources naturelles dont leur industrie avait besoin, mais aussi pour permettre à leurs entreprises de prendre pied dans les pays concernés et d'en exploiter les ressources en toute sécurité ; et 2) d'instrument pour étendre leur influence dans les Amériques et regrouper autour d'eux par la coopération et le commerce les pays dans une union, la future Union panaméricaine comme les y conviera le Secrétaire d'État James Blaine, un adepte soit dit en passant de la doctrine Monroe.

La réciprocité est ouverte, ou plutôt diffuse comme nous la qualifierons dans la suite du texte, lorsqu'elle s'accompagne de la clause de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle, autrement dit lorsque les privilèges et avantages sont automatiquement élargis aux parties tierces. C'est sous cette forme qu'elle est utilisée dans la politique commerciale américaine depuis la loi de 1934, et ce jusqu'à aujourd'hui, du moins jusqu'à ce que Donald Trump introduise une nouvelle conception : la réciprocité tarifaire.

Toute l'originalité de Cordell Hull fut de changer les termes de l'équation et de mettre la réciprocité au service de l'ouverture des marchés. Les choses se présentent ainsi ; 1) grâce à la réciprocité, sous sa forme inconditionnelle ou diffuse, l'ouverture et la libéralisation des échanges deviennent la règle, et la protection devient l'exception ; 2) le commerce n'est plus envisagé comme un jeu à somme nulle mais comme un jeu gagnant-gagnant, ou du moins un jeu où les gains sont supérieurs aux coûts d'ajustement<sup>17</sup>. Par contre, comme pour une pièce de monnaie, c'est l'autre face de la réciprocité, elle est aussi le garde-fou de la souveraineté économique de la nation, et à ce titre, elle en est l'instrument de ses intérêts comme de sa sécurité.

À un deuxième niveau, si la réciprocité est un instrument de négociation entre deux ou plusieurs parties. Derrière l'utilisation qu'on en fait dans le domaine du commerce, du moins sous les deux formes que je viens de décrire, se dessinent deux visions radicalement différentes de l'économie mondiale : l'une, nationaliste ou souverainiste ; et l'autre, internationaliste. Comme le rappelle Susanne Lohman à propos des États-Unis<sup>18</sup>, avant de jouer un rôle positif après la Seconde Guerre mondiale, la réciprocité a surtout joué un rôle maléfique dans l'environnement protectionniste de la période pré-1934. Pour dire les choses rapidement, si les États-Unis ont aussi inventé le système protectionniste avec ses tarifs mirobolants, ils l'ont étroitement associé la réciprocité, sous sa forme restrictive, précisons-le, pour en faire la soupape de sécurité

---

<sup>17</sup> Ce problème des coûts d'ajustement est loin d'être anodin comme l'histoire le montrera mais dans l'esprit des internationalistes, ces ajustements étaient perçus comme naturels et, somme toute comparables, à ceux engendrés par le progrès technologique. Le président Kennedy dut en tenir compte. Tout en minorant le problème (« There may be a few cases--a very few cases »), il introduisit un programme spécifique pour venir en aide aux travailleurs et aux entreprises touchées par les importations (Trade Adjustment Assistance), mais aussi obtenir plus facilement l'autorité de négocier. Ce programme fit toujours l'objet d'âpres discussions entre le Congrès et la Maison Blanche, voire fut menacé d'abolition, mais, de loi commerciale en loi commerciale, il survécut et son contenu fut même élargi sous la présidence de Bill Clinton, pour couvrir non seulement les emplois perdus en raison des importations, mais également ceux qui l'étaient en raison des délocalisations. Il s'agissait d'une clause ALNA mais qui a été élargie à toute délocalisation par la suite.

<sup>18</sup> Susanne Lohman, compte-rendu de l'ouvrage de Carolyn Rhodes, *Reciprocity, United States Trade Policy, and the GATT Regime* (Ithaca, Cornell University Press, 1993), *American Political Science Review*, vol. 89, n1, mars 1995, p. 261)

de leur système comme je viens de le rappeler. À l'inverse, ils ont aussi par la suite inventé un autre système, le système internationaliste, avec la réciprocité sous sa forme diffuse. Au risque de me répéter, celle-ci sera alors systématiquement utilisée pour ouvrir les marchés mais aussi comme garde-fou de la libéralisation des échanges et, par là-même, de la sécurité des États-Unis. Voyons ces deux dimensions.

### **3.2. Réciprocité diffuse et ouverture des marchés**

Du GATT de 1947 aux négociations de Doha, les États-Unis n'ont eu de cesse d'être à la fois la bougie d'allumage et la locomotive des négociations commerciales multilatérales. Soit neuf cycles en tout, en incluant Doha. Si les cinq premiers cycles, de 1947 à 1961, portèrent presque exclusivement sur les tarifs et sur les produits industriels, les cycles qui suivirent furent autrement plus ambitieux, chacun d'eux élargissant toujours davantage le périmètre des négociations mais aussi toujours davantage la règle de droit et son respect entre les parties. Trois constats s'imposent toutefois.

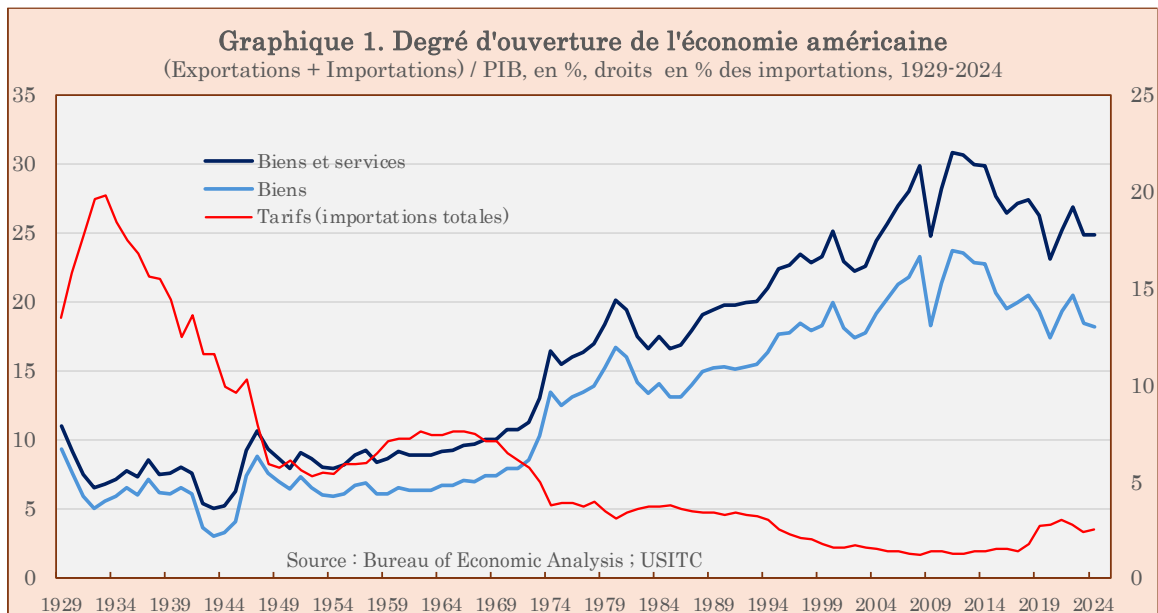
#### *3.2.1. L'ouverture de l'économie américaine*

Premièrement, l'internationalisation de l'économie américaine était déjà fort avancée dans l'entre-deux-guerres, en particulier dans leur pré-carré des Amériques, au Nord comme au Sud. Avec la reconstruction et l'ouverture des marchés près la seconde guerre mondiale, le mouvement va se renforcer et s'accélérer grâce aux négociations du GATT et, par la suite, grâce aux négociations successives qui vont engager toujours davantage les États-Unis et les autres parties contractantes dans ce processus de réduction des barrières tarifaires et, à partir du cycle de Tokyo<sup>19</sup>, des barrières non tarifaires.

Le graphique 1 est à cet égard éloquent : les tarifs baissent tout au long de l'après-Guerre jusqu'à la première présidence de Donald Trump ; parallèlement, le degré d'ouverture de l'économie américaine augmente, l'indicateur des biens et services passant de quelque 10 p. cent dans les années 1950 à près de 30 p. cent au tournant des années 2010. Cela dit, même si les observateurs ont tendance à associer l'internationalisation, voire l'intégration des marchés au commerce, le premier vecteur cette internationalisation, ce n'est pas le commerce, mais l'investissement direct. Il est important de le rappeler pour la suite de l'histoire.

---

<sup>19</sup> Kenneth Dam parle à propos de la CNPF sous sa forme inconditionnelle comme d'un « accélérateur de commerce ». Comme les négociations portaient sur une multitude de produits et étaient menées sur la base du principal fournisseur, les risques de faire trop de concessions étaient réduits. D'autres mécanismes ont également eu cet effet d'accélération. Ainsi par exemple, les formules de réduction tarifaire linéaire et non-linéaire introduites, respectivement, au cours du cycle Kennedy et du cycle de Tokyo, ou encore la formule dite de la liste négative introduite dans le cadre des négociations de l'ALENA et aujourd'hui de plus en plus couramment utilisée dans les négociations internationales. Kenneth W. Dam, « Cordell Hull, The Reciprocal Trade Agreement Act, and the WTO », Washington, Brookings, 2004 (<https://www.brookings.edu/articles/cordell-hull-the-reciprocal-trade-agreement-act-and-the-wto/>).



Les États-Unis présentent cette particularité d'avoir toujours inclus les investissements dans leurs négociations commerciales. Au grand dam des milieux d'affaires, le GATT ne les a toutefois pas inclus, mais si correction en fut faite dans la Charte de La Havane, son traitement fut aussi l'une des causes de son échec. Objet de tous les litiges, l'investissement direct et les multinationales américaines furent par la suite au centre de tous les débats, de ceux sur le nouvel ordre économique international à ceux sur la souveraineté économique des nations. Aussi, et à défaut d'avoir un accord multilatéral, les États-Unis vont-ils recourir aux traités bilatéraux d'investissement et tenter d'offrir par ce moyen la protection étendue qu'attendaient les multinationales et les investisseurs américains pour leurs investissements. Les avancées resteront cependant limitées. C'est dans les années 1980, sous la présidence de Ronald Reagan, avec la crise de la dette et celle de l'État-Providence en arrière-plan, que les choses vont changer rapidement.

Entré en fonction en janvier 1981, le président Reagan va démontrer sa volonté de changement<sup>20</sup>. De politique économique, certes, mais aussi de politique commerciale. Pas question pour les États-Unis de céder sur ce terrain au protectionnisme, que le président associe dans ses discours au « cauchemar » des années 1930<sup>21</sup>, voire au communisme, mais pas question non plus de céder aux sirènes de la politique industrielle. Dans un discours, aussi clair que menaçant donné à Camp David le 20

<sup>20</sup> On se rappellera la phrase célèbre qu'il prononça dans son adresse inaugurale : « In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem ». (<https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/inaugural-address-1981>)

<sup>21</sup> Pour reprendre ses mots, « We remind other countries that as the U.S. helps to lead the world out of this recession, they will benefit as we buy more goods from them. This will enable them to grow and buy more goods from us. And that will mean more jobs all around. That is the way of free markets and free trade. We must resist protectionism because it can only lead to fewer jobs for them and fewer jobs for us. »

novembre 1982 il donnera la ligne directrice de sa politique commerciale : « free trade and fair trade ». Le ton est donné dans cet extrait qui mérite d'être cité pour montrer la distance qui sépare les deux présidents, Trump et Reagan :

The United States will reject protectionist and defeatist proposals. Instead, we will set new goals and lay out a program for limiting government intervention in world markets. We will lead with a clear sense of our own commercial interests and a quiet determination to defend these interests. We will take actions at home and abroad which enhance the ability of United States industries to compete in international trade.

Let no one misunderstand us. We're generous and farsighted in our goals, and we intend to use our full power to achieve these goals. We seek to plug the holes in the boat of free markets and free trade and get it moving again in the direction of prosperity. And no one should mistake our determination to use our full power and influence to prevent others from destroying the boat and sinking us all<sup>22</sup>.

On ne parle plus de libéralisation ordonnée mais de libre-échange juste et loyal. Ce qui demande de sortir des sentiers battus, pour élargir la libéralisation des échanges aux nouveaux sujets et répondre ainsi aux doléances des milieux d'affaires américains et tout particulièrement à deux catégories : ceux dont les activités à l'étranger, qu'il s'agisse de production sur place, d'exploitation des ressources naturelles, ou d'externalisation, et ceux dont les activités de service reposaient sur l'innovation, les brevets ou la recherche & développement. Trois sujets deviendront alors prioritaires : 1) la protection de l'investissement mais aussi la liberté des transferts de fonds et l'interdiction des obligations de résultats ; 2) le respect de la concurrence et la reconnaissance élargie de l'égalité de traitement à l'intérieur des frontières ; et 3) la protection de la propriété intellectuelle et des brevets. Ces sujets seront au cœur de l'agenda commercial américain tout au long de la décennie, et même après, mais en même temps, force est de constater que non seulement on sortait du champ étroit de la négociation commerciale traditionnelle, mais qui plus est la réciprocité, aussi diffuse fût-elle, ne pouvait plus vraiment servir de base de discussion sur ces nouveaux enjeux.

Ces priorités répondaient Les nouveaux sujets de négociation visaient autant à niveler le terrain de la concurrence à l'intérieur des frontières qu'à donner aux entreprises étrangères toutes les garanties et libertés dont elles avaient besoin. Ils furent au cœur des négociations du Cycle de l'Uruguay, à commencer par la propriété intellectuelle, mais aussi, et parallèlement, de manière plus productive dans d'autres cadres qu'à Genève. Ainsi, une fois les accords de Marrakech signés, les négociations sur l'investissements furent-elles poursuivies à Paris, à l'OCDE, mais c'est surtout dans le cadre des accords commerciaux régionaux, les ACR, que les choses vont progresser le plus rapidement<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> *Radio Address to the Nation on International Free Trade*, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/radio-address-nation-international-free-trade>

<sup>23</sup> La voie bilatérale va aussi être prise pour les investissements, comme pour la propriété intellectuelle d'ailleurs. Les États-Unis ont acutellement 19 traités bilatéraux sur l'investissement en vigueur, mais aussi que 17 de leurs 20 ACR comportent des chapitres relatifs à l'investissement. Notons aussi que les États-Unis ont toujours été ouverts aux investissements étrangers toutefois ils se font sous la supervision du Committee on Foreign Investment, un comité intergouvernemental chargé de les examiner et dans certains cas de les autoriser sous l'angle de la sécurité. Pour les TBI, voir : <https://www.state.gov/investment-affairs/bilateral-investment-treaties-and-related-agreements/United-states-bilateral-investment-treaties/>

### 3.2.2. La voie régionale

Confrontée à la « bicyclette du GATT » et à la résistance passive de leurs partenaires commerciaux, les États-Unis de Ronald Reagan vont très vite se rallier à l'idée de contourner l'obstacle en passant par la voie bilatérale. Avec d'autant plus de facilité que plusieurs pays « amis » en étaient prêts à les suivre<sup>24</sup>. C'est mon second constat. Ainsi, un premier accord fut rapidement signé avec Israël en 1985. Il allait ouvrir la voie à de nombreux autres, d'abord avec leur premier partenaire commercial, le Canada, et peu après avec leur second partenaire, le Mexique. Le Canada allait se joindre aux négociations, ce qui allait donner l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ALENA. Cet accord devait servir de modèle de référence dans les négociations.

De type contractuel et ouvert, l'ALENA, un acronyme aujourd'hui exécuté par l'Administration Trump, fut associé au « nouveau régionalisme ». La formule fit florès, d'abord pour mieux l'opposer à l'ancien régionalisme de type communautaire, mais aussi par son périmètre très large, il fut présenté comme un modèle alternatif au modèle d'intégration positive, orienté vers des objectifs communs. Associé aux nouveaux sujets de négociation, le modèle fut aussi qualifié d'intégration en profondeur, là encore par opposition au modèle plus classique d'intégration en surface qui, lui, était associé à l'élimination des barrières tarifaires et non-tarifaires. À un autre niveau, les États-Unis vont s'appuyer sur cet accord pour faire avancer les négociations multilatérales, mais aussi, en prenant le Mexique pour modèle, faire miroiter la promesse d'un développement ouvert tout en étant couvert par une police d'assurance, un accord préférentiel, sécuritaire et élargi à leur propre marché. Le mouvement allait faire boule de neige, les accords se multipliant dans toutes les régions du monde. À cet égard, les observateurs ne se tromperont pas en parlant des accords régionaux comme des accords OMC+, voire comme des laboratoires institutionnels du multilatéralisme, voire encore, en parlant d'effet domino à leur sujet comme au temps de la guerre froide<sup>25</sup>. Les États-Unis en useront pour faire avancer leur nouvel agenda commercial, notamment dans les Amériques.

Aujourd'hui, comme le montre le tableau 1, les États-Unis ont des ACR avec 20 pays, dont 12 dans les Amériques<sup>26</sup>, et ils sont en négociation avec le Kenya. Le commerce couvert par les ACR représentait 46,6 de leurs exportations et 37,4 p. cent de leurs importations, pour un déficit de 259,3 milliards de USD. À eux deux, le

<sup>24</sup> Notons que la section 105 du Trade Act of 1974 autorisait le président à négocier des accords bilatéraux (*Bilateral Trade Agreements*) : « If the President determines that bilateral trade agreements will more effectively promote the economic growth of, and full employment in, the United States, then, in such cases, a negotiating objective under sections 101 and 102 shall be to enter into bilateral trade agreements. Each such trade agreement shall provide for mutually advantageous economic benefits. » <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Defense+Production+Act+of+1950+text>

<sup>25</sup> Plus rares étaient ceux qui, comme Bhagwati toujours très critique à leur sujet, parleront de bol de spaghettis ou de plan caché des États-Unis pour imposer leur modèle commercial aux pays en développement.

<sup>26</sup> <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>

Canada et le Mexique 33 et 28,1 p. cent de leurs exportations et de leurs importations, pour un déficit de 235,1 milliards de USD.

<b>Tableau 1. Accords commerciaux régionaux, États-Unis</b>				
Selon la date d'entrée en vigueur, exp. et imp. (biens), 2024				
milliards de USD	Date	Exp.	Imp.	Solde
Israël	1985	14,8	22,2	-7,4
Canada	1989/1994/2020	349,4	412,7	-63,3
Mexique	1994/2020	334,0	505,9	-171,8
Jordanie	2001	2,0	3,4	-1,3
Chili	2004	18,2	16,5	1,7
Singapour	2004	46,0	43,2	2,8
Australie	2005	34,6	16,7	17,9
Maroc	2006	5,3	1,9	3,4
Bahreïn	2006	1,6	1,2	0,4
El Salvador	2006	4,6	2,3	2,2
Guatemala	2006	9,7	5,0	4,7
Honduras	2006	7,1	5,5	1,5
Nicaragua	2006	2,9	4,6	-1,7
Rép. Dom.	2007	13,1	7,5	5,6
Oman	2009	2,0	1,3	0,6
Pérou	2009	11,2	9,4	1,9
Costa Rica	2009	9,7	11,6	-2,0
Colombie	2012	19,0	17,7	1,3
Panama	2012	10,7	0,6	10,1
Corée	2012	65,5	131,5	-66,0
Total-ACR		961,4	1220,7	-259,3
Total-Monde		2065,2	3267,4	-1202,2
Part des ACR	(%)	<b>46,6</b>	<b>37,4</b>	
Part de l'ACEUM	(%)	<b>33,1</b>	<b>28,1</b>	

Source : USTR et US Census, International Trade

Note : La date est celle de l'entrée en vigueur de l'accord

### 3.2.3. La voie de la mondialisation

J'en viens à mon troisième constat. Avec la révolution en cours dans les technologies de l'information et des communications depuis le milieu des années 1990, l'économie américaine mais aussi l'économie mondiale ont connu des bouleversements majeurs. Les nouvelles technologies, dont l'Internet, les plateformes et le commerce électronique, pierre angulaire de la nouvelle économie américaine vont aussi donner un tour nouveau à l'investissement et à la production internationale. Si d'un côté, sous leur impact, l'organisation de la production et des chaînes de valeur nécessite désormais moins d'investissements sur place, de l'autre, de nouvelles contraintes s'imposent, en termes notamment de fluidité, d'interopérabilité et de convergence réglementaire<sup>27</sup>. *Quid* dans ces conditions de la réciprocité diffuse ? Particulièrement adaptée pour les négociations tarifaires, voire non-tarifaires, elle est devenue totalement inadaptée pour ce nouveau type de négociation qui fait intervenir les régulateurs et en appelle aux « bonnes pratiques ». D'un autre côté, si le régionalisme avait permis de lui venir en appui au multilatéralisme pour « ouvrir » les marchés en réponse aux demandes des entreprises américaines, ce n'est peut-être plus la formule magique. Certes, les États-Unis sont-ils parvenus sous la présidence de Donald Trump

<sup>27</sup> En témoignent ces demandes récentes acheminées à la présidence par les représentants du secteur des télécommunications et de l'information. Il est entre autres demandé de protéger les flux de données transfrontaliers, d'interdire la localisation des données et d'empêcher les taxes sur les services numériques.

à forcer la renégociation de l'ALENA et à y introduire de nouvelles dispositions mieux adaptées à ces nouvelles réalités économiques, dont notamment les deux chapitres sur le commerce électronique et la coopération règlementaire, mais pour autant, cela ne semble plus être la voie privilégiée comme je le verrai plus loin.

#### 4.2. La réciprocité, garde-fou du système internationaliste

La réciprocité va dans les deux sens : *give and take*, dit-on. C'est vrai pour l'ouverture des marchés, mais ce l'est aussi pour la défense et la sauvegarde des intérêts des États-Unis. Aussi va-t-elle être utilisée pour protéger le marché et les intérêts nationaux, sur le sol américain mais aussi à l'étranger. Elle n'est pas le seul instrument dont disposent les États-Unis, mais il s'agit là encore d'un instrument important, le commerce devant être non seulement réciproque, mais aussi à l'avantage de toutes les parties, ce qui implique que les jeux de la concurrence se fassent loyalement et à armes égales. À cet égard, si les États-Unis ont toujours fait pression pour renforcer les disciplines commerciales à Genève et davantage encore dans le cadre des ACR, voire même dans le cadre d'accords commerciaux plus spécifiques<sup>28</sup>, mais ils se sont aussi et surtout dotés au fil des années d'un véritable arsenal d'instruments légaux et juridiques qui leur donnent toute latitude pour agir unilatéralement, et je dirais, en toute « mauvaise foi ».

Jaloux de son pouvoir exclusif sur le commerce avec l'étranger tel qu'il lui a été donné par la constitution mais aussi sensible aux groupes d'intérêt et à l'opinion publique, traversé par les lignes de parti, le Congrès a toujours été un acteur fort influent dans le débat sur le commerce, se présentant toujours comme le protecteur de la nation et le défenseur des intérêts américains, à la maison comme à l'étranger. À cet égard, les sujets de discorde n'ont jamais manqué entre une présidence jugée par les uns trop encline au libre-échange et un congrès jugé par les autres trop protectionniste, mais, au final, les compromis se sont toujours imposés autour d'une ligne directrice bien tracée par Ronald Reagan : « The United States stands for free trade, of course. But make no mistake, trade must also be fair »<sup>29</sup>.

##### 4.2.1. L'autorité de négociateur

L'arsenal commercial des États-Unis se décline en quatre volets. Le premier volet, c'est la loi commerciale elle-même, la loi sur l'autorité de négociateur (*Trade Promotion Authority*) comme on l'appelle aujourd'hui. Le premier grand changement en la matière date de 1962, et le second de 1974. Jusque-là, la loi commerciale était en effet renouvelée, avec quelques amendements, sur le modèle de 1934. Le *Trade Expansion Act of 1962* introduit deux changements majeurs : 1) il définit le périmètre des

---

<sup>28</sup> On peut penser ici aux accords de restriction volontaire des exportations ou d'augmentation des importations. I. Destler parle à ce propos de « bargaining tariffs ». L'administration Reagan y recourut avec son programme de restriction volontaire ou d'autolimitation des exportations (*Voluntary Exports Restraints* ou VERs). I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 2005, p. 158.

<sup>29</sup> Ronald Reagan, *Remarks at a White House Briefing for Trade Association Representatives on Free and Fair Trade*, 17 juillet, 1986, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/remarks-white-house-briefing-trade-association-representatives-free-and-fair-trade>

négociations à venir à Genève et 2) il en confie le mandat à un Représentant spécial<sup>30</sup>. La loi de 1974, le *Trade Act of 1974*, s'inscrit dans un contexte de crise économique, internationale mais aussi politique. Le président Richard Nixon avait dû annoncer des mesures de redressement sévères le 15 août 1971, avec notamment un gel des prix et salaires, l'annonce d'une surtaxe de 10 p. cent sur les importations<sup>31</sup>, et, en point d'orgue la suspension de la convertibilité du dollar en or<sup>32</sup>. Menacé par la suite de destitution, son administration dut batailler ferme pour obtenir l'autorité de négocier. Toujours est-il que le *Trade Act of 1974* va changer profondément les règles du jeu<sup>33</sup>.

Premièrement, la loi vient modifier l'autorité de négocier. Comme pour la loi de 1962, elle définit pour une période de cinq années les conditions qui entourent l'octroi de cette autorité ainsi que le périmètre des négociations, au demeurant de manière très large puisque l'objectif est le suivant : « obtain more open and equitable market access and the harmonization, reduction, or elimination of devices which distort trade or commerce » (section 103), et tout particulièrement dans les domaines du commerce des services, de l'investissement direct étranger et des produits de haute technologie.

Deuxièmement, la loi impose<sup>34</sup> désormais au président une procédure particulière de ratification des accords. Fruit d'intenses négociations entre la Présidence et le Congrès, la procédure d'examen est néanmoins rapide, d'une durée de 90 jours, et est suivie d'un vote sans possibilité d'amendement, d'où son nom le *Fast Track*. Elle traduit une volonté bien arrêtée de contrôle non seulement sur tout le processus de négociation, mais aussi sur le négociateur lui-même, le Représentant au commerce dont le statut se trouve désormais institutionnalisé.

<sup>30</sup> Le Congrès reprochait au département d'État, responsable jusque-là des négociations commerciales, d'être à la fois trop favorable au libre-échange et trop complaisant envers les autres pays, et ce au détriment des intérêts des États-Unis. La nomination d'un Représentant spécial pour les négociations traduit cette volonté de changement. Par la suite, le poste va devenir permanent et ses pouvoirs vont être considérablement élargis par le Congrès. Celui-ci a désormais un statut à part dans la hiérarchie, relevant à la fois du Président et du Congrès, et son rôle est tout autant de coordonner les agences que de mener les négociations. La présidence de Joe Biden a introduit un changement en donnant à la Secrétaire au commerce le pouvoir de négocier les questions qui ne relèvent pas strictement du commerce. Le président, de son côté, entend redonner la préséance au Secrétaire au commerce. Pour un historique rapide, voir le site de I, USTR : <https://ustr.gov/about-us/history>

<sup>31</sup> L'objectif de cette mesure était de contraindre les autres pays à réévaluer leur monnaie vis-à-vis du dollar. Comme le rappelle Douglas Irwin, cela ne prit que quatre mois pour qu'un accord soit finalement conclu

<sup>32</sup> Ces mesures et d'autres furent présentées au cours d'une allocution télévisée. Elles annonçaient une nouvelle politique économique dont les trois grands volets étaient la relance de la production, le redressement de la balance commerciale et le rééquilibrage des parités monétaires. Sur les détails, voir le livre de Jeffrey E. Garten, *Three Days at Camp David: How a Secret Meeting in 1971 Transformed the Global Economy*, New York, HarperCollins, 2021. Voir le texte du discours Address to the Nation Outlining a New Economic Policy: "The Challenge of Peace" (15 août 1971) à l'adresse suivante : <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-outlining-new-economic-policy-the-challenge-peace>

<sup>33</sup> Le préambule est à cet égard tranché par rapport à celui de la loi de 1962. Dans la loi de 1962, il n'était question que de 1) stimuler la croissance, 2) de renforcer les relations économiques entre les pays du monde libre, et 3) de prévenir la pénétration économique communiste. Le préambule de la loi de 1974 comporte six (6) points. Tous abordent le commerce sous le même angle. Qu'il s'agisse 1) de « commerce mondial ouvert et non-discriminatoire », 2) « d'opportunités compétitives équivalentes », 3) « de loyauté et d'équité dans le commerce au GATT », 4) « de procédures adéquates pour sauvegarder l'industrie américaine et l'emploi contre les importations déloyales et néfastes », 5) de « créer des opportunités d'affaires dans des économies non-marchandes » ou 6) « d'offrir un accès juste et raisonnable aux produits des pays en développement », le message est toujours le même : un commerce libre, ouvert et loyal dont il revient aux États-Unis d'en assurer le respect.

<sup>34</sup> Trade Act of 1974, Section 301, Mandatory Action, p. 124: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10384/pdf/COMPS-10384.pdf>. La section 301 est toujours là mais elle a été amendée en 2018. Cette section sera contestée à l'OMC. Elle sera utilisée, entre autres, pour défendre les droits de propriété intellectuelle et, en 2017, contre la Chine et le respect de ses engagements. La section fut portée devant l'organe de règlement des différends de l'OMC en mars 1999 par l'Union européenne mais celui-ci conclut en décembre que le texte de loi n'était pas incompatible avec les obligations des États-Unis à l'OMC à condition toutefois que son application se conforme aux règles de l'OMC. Cela donne la possibilité aux États-Unis d'éviter les longues procédures à l'OMC mais au risque de se voir poursuivre en cas d'utilisation du 301, ou pire, comme ce fut le cas avec la Chine, de s'engager dans des guerres commerciales.



Troisièmement, la loi durcit les mesures de correction commerciales, avec sa partie III intitulée *Relief From Unfair Trade Practices*<sup>35</sup>. La pièce maîtresse de cette partie<sup>36</sup>, c'est la section 301<sup>37</sup> qui donne le mandat au Représentant au commerce de déterminer pour tout accord commercial impliquant les États-Unis si leurs droits ne sont pas respectés ou si « an act, policy, or practice of a foreign country (i) violates, or is inconsistent with, the provisions of, or otherwise denies benefits to the United States under, any trade agreement, or (ii) is unjustifiable and burdens or restricts United States commerce », et de prendre toute action nécessaire pour y remédier. S'il y a détermination positive le Représentant peut imposer des tarifs ou d'autres restrictions, suspendre ou retirer les concessions, ou encore négocier avec le pays concerné un accord pour suspendre ou compenser les mesures incriminées<sup>38</sup>. La voie est ainsi ouverte à ce que I. M. Destler avec beaucoup d'à-propos les « bargaining tariffs »<sup>39</sup>, une façon pour les États-Unis d'exploiter les dispositions relatives au commerce déloyal pour obtenir des accords de restriction de commerce. C'est une voie que prendra le président Reagan avec son programme de restriction volontaire ou d'autolimitation des exportations (*Voluntary Exports Restraints* ou VERs)<sup>40</sup>, et plus près de nous le président Donald Trump.

Je ne reviendrai pas sur les lois commerciales suivantes, sauf pour rappeler 1) que leur négociation a toujours été pour la présidence un exercice difficile, pour ne pas dire à grand risque comme ce fut le cas sous la présidence de Bill Clinton, 2) que les lois sont devenues

<sup>35</sup> Notons aussi la partie IV qui traite du système généralisé des préférences.

<sup>36</sup> Pour être tout à fait exact, il faudrait aussi mentionner la section 201 (*Action to Facilitate Positive Adjustment to Import Competition*). Il s'agit d'une clause échappatoire qui autorise le président à prendre les mesures appropriées pour protéger une industrie qui serait touchée ou menacée de l'être par une augmentation brutale des importations. La section 201 a été peu utilisée jusqu'à ce que, combinée à d'autres mesures correctrices, elle soit utilisée sous la première présidence de Donald Trump, notamment pour aider les industries des panneaux solaires et des machines à laver mais aussi accroître la puissance de feu des autorités commerciales. Elle est aussi moins contraignante que les mesures relatives au dumping et aux subventions.

<sup>37</sup> En fait, les sections 301 à 310.

<sup>38</sup> Un rapport du CRS consacré au secteur de l'acier mentionne qu'entre 1978 et janvier 2022, 311 ordres d'imposer des mesures anti-dumping et compensatoires, soit pas moins de 47 p. cent de toutes les mesures. (CRS, *Domestic Steel Manufacturing: Overview and Prospects*, R47107, Washington, mai 2022).

<sup>39</sup> I. M. Destler note que les demandes de protection contre le dumping et les subventionnements resteront limitées. C'est dans les années 1980, sous la présidence de Ronald Reagan, qu'ils vont se multiplier, pour défendre le secteur de l'acier notamment. I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 2005, p. 158.

<sup>40</sup> En soi le programme n'était pas nouveau. C'est sous Eisenhower que débutèrent les premiers accords. Ils se multiplieront par la suite Au point qu'Ivan Bernier notera en 1974 dans un article à leur propos qu'ils étaient devenus suffisamment nombreux pour qu'on s'interroge sur leurs effets sur le droit international économique (Ivan Bernier, Les ententes de restriction volontaire à l'exportation en droit international économique, [Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international, Volume 11](#), 1974, pp. 48 – 86). Ces accords n'étaient pas interdits ni réglementés par le GATT et profitaient en quelque sorte d'un vide juridique. Le cas le plus célèbre reste celui des accords conclus entre le Japon et les États-Unis mais aussi entre le Japon et la CEE sur les exportations de véhicules automobiles. Ces accords furent renouvelés unilatéralement par le Japon à plusieurs reprises. Il faudra attendre le Cycle de l'Uruguay pour que les parties parviennent à un accord sur le renforcement des règles concernant les mesures restrictives et les mesures de sauvegarde mais aussi les accords d'autolimitation et tout arrangement analogue concernant les exportations qui seront désormais interdits. Sur les débats politiques, voir Frédérique Sachwald, « De la libéralisation au néo-protectionnisme. Le cas de l'industrie automobile », *Politique étrangère*, vol. 54, n°4 – 1989, pp. 707-721. Et pour les États-Imis : William McClenahan, « The Growth of Voluntary Export Restraints and American Foreign Economic Policy, 1956-1969 », *Business and Economic History*, vol. 20, Papers presented at the thirty-seventh annual meeting of the Business History Conference, 1991, pp. 180-190 ; John J. Coleman et David B. Yoffie, « International Trade: The Changing Role of the United States », *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 37, n° 4, International Trade: The Changing Role of the United States, 1990, pp. 137-150.

toujours plus lourdes, pour des raisons qui tiennent aux enjeux commerciaux mais aussi négociations de maquignon au Congrès, et 3) que la dernière loi commerciale, le *Trade Promotion Authority Act of 2015*, est arrivée à échéance en juillet 2021.

#### 4.2.2. L'appareil commercial

Le second volet, c'est l'appareil commercial. Aucune autre politique, sauf peut-être celle de la défense, n'est aux États-Unis aussi structurée que ne l'est la politique commerciale. Elle gravite autour du Représentant au commerce, mais pour les questions plus spécifiques dans les négociations, il est assisté du Secrétaire au commerce, du Secrétaire au trésor, du Secrétaire d'État, du Secrétaire à l'agriculture, etc. Outre les comités interministériels, on retrouve également un nombre important de comités consultatifs statutaires sectoriels ou généraux, sans oublier ceux dans les autres ministères. Ceux-ci disposent d'ailleurs de leur propre administration internationale, en particulier le Département du commerce dont le secrétaire à la fois responsable du commerce international et le vis-à-vis direct du Représentant au commerce. Il faut encore y ajouter les comités consultatifs qui gravitent autour du Président et dont fait d'office partie le Représentant au commerce, et, véritable bras armé de la politique commerciale, la puissante agence aux pouvoirs quasi judiciaires, l'*U.S. International Trade Commission* (USITC), voire encore le *Committee on Foreign Investment in the United States* (USITC) qui relève du Trésor.

#### 4.2.3. Les mesures correctrices

Le troisième volet, ce sont les mesures correctrices elles-mêmes. Le GATT et les différents accords de l'OMC comportent de nombreuses clauses d'exception et de sauvegarde et l'OMC elle-même possède différents mécanismes, dont un mécanisme exécutoire de règlement des différends, pour voir au respect des engagements souscrits, lutter contre les pratiques discriminatoires et promouvoir la concurrence. Mais si les États-Unis ont toujours poussé dans cette direction, le traitement de ces questions à Genève a toujours été pour eux une source de tensions et de frustration, tout comme à l'inverse, leurs propres pratiques et leur propension à l'unilatéralisme ont toujours été fort critiquées.

Le tableau 2 présente quelques-unes des plus importantes dispositions légales qui permettent aux États-Unis d'intervenir pour corriger unilatéralement les situations jugées litigieuses, et ce tout en restant dans les limites du cadre multilatéral, ou du moins en jouant sur ses zones grises.

Tableau 2. Instruments commerciaux		
Loi	Section	Décision
Defense Production Act of 1950	Section 721.	Department of Treasury/CFIUS
Trade Expansion Act of 1962	Section 232	Department of Commerce
Trade Act of 1974	Section 201 Section 301	U.S. International Trade commission U.S Trade Representative (USTR)
International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) of 1977		President

- La section 721 donne au Département du Trésor, après détermination du CFISS, l'autorité nécessaire pour examiner certaines fusions, acquisitions ou absorptions, et le cas échéant permet au Président de bloquer certains investissements menaçant la sécurité nationale.
- La section 232 donne la possibilité au Président d'imposer des tarifs ou de prendre toute autre mesure si la USIC détermine qu'une augmentation substantielle des importations est de nature à causer ou menace de causer des torts irréparables à une industrie.
- Importations menaçant la sécurité des États-Unis.
- Les sections 201 et 301 permettent au Représentant au commerce de suspendre les concessions commerciales ou d'imposer des mesures de restriction s'il est démontré que le partenaire commercial viole ses engagements commerciaux ou a des pratiques commerciales discriminatoires ou déraisonnables qui entravent ou retiennent le commerce des États-Unis.
- La loi d'urgence permet, quant à elle, au Président de contrôler tout bien d'un pays ou d'un citoyen de ce pays s'il y a une menace urgente ou exceptionnelle qui porterait gravement atteinte à la sécurité nationale, à la politique étrangère ou à l'économie des États-Unis.

Comme on le voit, le champ d'action est très large et, si l'arsenal des mesures s'est adapté et élargi au fil des années, on remarquera néanmoins que les mesures couvrent essentiellement cinq domaines : 1) la non-discrimination ; 2) le respect des engagements souscrits ; 3) la transparence et le respect de la concurrence ; 4) les clauses échappatoires et autres valves de sécurité ; et 5) la sécurité. Cette dernière a toujours été présente, à commencer dans la loi de 1933, mais elle a pris un tour nouveau depuis que l'administration Trump l'a étroitement associé le commerce à la sécurité économique ce qui lui a permis de s'appuyer sur une disposition de la loi commerciale de 1962, la Section 232. *Safeguarding National Security*<sup>41</sup>. Cette section prévoit que s'il y a risque de menace à la sécurité suite à des importations massives, le président, après investigation par le Département du commerce, est en droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour corriger la situation, et notamment imposer des tarifs<sup>42</sup>. C'est peut-être l'aspect le plus nouveau, à savoir que les mesures qui sont prises, en vertu du 301 notamment, ne le sont plus seulement parce que les pratiques commerciales visées sont déloyales, discriminatoires ou encore préjudiciables, mais aussi parce qu'elles portent atteinte à la sécurité des États-Unis.

#### 4.2.4. Le commerce et l'emploi

C'est le quatrième volet de l'arsenal. Depuis la loi de 1934 le commerce a toujours été associé à l'emploi, et si la libéralisation des échanges devait soutenir les exportations et donc l'emploi, en contrepartie les concessions, autrement dit les importations, ne peuvent manquer d'affecter l'emploi aux États-Unis mêmes. À cet égard, Cordell Hull dut batailler ferme au sein du cabinet ministériel pour faire valoir ses vues. Après la guerre, forts de leur puissance et de leur avance économique, le

<sup>41</sup> On retrouvait des dispositions analogues dans le Trade Agreements Extension Act of 1954 et le Trade Agreements Extension Act of 1951.

<sup>42</sup> Le président Trump recourut à cette disposition au cours de son premier mandat, en 2018, pour imposer un tarif douanier de 25 p. cent sur les importations d'acier. Il va restaurer les tarifs de 25 p. cent dès son arrivée au pouvoir, le 11 février 2025, en s'appuyant à nouveau sur la section 232.

Voir à ce sujet, <https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/15/2018-05478/adjusting-imports-of-steel-into-the-united-states>. Et <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-restores-section-232-tariffs/>

débat fut un temps oublié aux États-Unis mais il allait resurgir dans les années 1960, des années au cours desquelles le degré d'ouverture de l'économie américaine s'accroît mais aussi au cours desquelles la balance commerciale commence à montrer des signes de recul. Aussi, la partie II de la loi commerciale de 1962 va-t-elle introduire pour la première fois un programme d'aide à l'ajustement commercial destiné à venir en aide aux travailleurs, industries et régions affectés par les importations. Ce programme connaîtra par la suite des hauts et des bas mais il sera intégré à toutes les lois commerciales et sous la présidence de Bill Clinton, il sera même élargi pour intégrer les pertes d'emploi associées aux délocalisations<sup>43</sup>.

Une autre particularité américaine concerne les conditions de travail dans les autres pays. Si certains y voient une forme de protectionnisme, le débat a surtout été associé aux États-Unis à l'idée mélioriste de progrès, dans le prolongement d'ailleurs de ce qui était prévu dans la Charte de La Havane. Toujours est-il que les conditions de travail vont être pour la première fois intégrées à l'ALENA et qu'à défaut de parvenir à faire entrer le sujet à l'OMC, les États-Unis vont se rabattre sur l'Organisation internationale du travail et, surtout, sur les ACR. Non seulement tous les ACR américains ont-ils désormais un chapitre sur le travail, mais les dispositions ont toujours été renforcées d'un accord à l'autre, l'ACEUM étant désormais l'accord le plus avancé en la matière<sup>44</sup>.

#### 4. Les États-Unis, promoteurs du système internationaliste

J'aimerais rappeler ce que disait Raymond Vernon à propos de la Charte de l'OIC, « They were the ideologues, but in a very decent and constructive sense; if this happened to coincide with U.S. interests, they were not conscious of it »<sup>45</sup>. Ce passage résume à la fois l'esprit de l'internationalisme libéral, dans lequel fut rédigée la Charte mais aussi le réalisme qui devait également ressortir entre les buts de la Charte et les intérêts des États-Unis, aussi bien commerciaux que stratégiques. Ce point fut au centre de maints débats opposant la Présidence au Congrès, de Franklin D. Roosevelt à Barack Obama, mais le système était internationaliste et il le restera. Du moins jusqu'à la première présidence de Donald Trump.

Forts de la mission qu'ils s'étaient donnée de regrouper autour d'eux les démocraties et de promouvoir la paix économique par le commerce, les États-Unis n'ont eu de cesse, ai-je dit, de pousser à la roue des négociations commerciales. Certes, durent-ils faire de nombreuses concessions, notamment à propos des pays en développement. Ainsi un traitement particulier leur fut accordé et la mise en place du Système généralisé de préférences, une exception majeure au principe de la clause de la nation la plus favorisée, fut rendue possible grâce à l'ajout au GATT de la partie IV

---

<sup>43</sup> Voir à ce sujet, Christian Deblock et Sylvain Zini, « L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis », *Interventions économiques*, vol. 49, mai 2014.

<sup>44</sup> Le Mexique a dû notamment changer ses lois du travail et, depuis la mise en œuvre de l'ACEUM, de nombreux cas de conflits de travail ont été portés à l'attention des responsables de son application.

<sup>45</sup> Richard D. McKinzie, *Dr. Raymond Vernon Oral History Interview*, 19 juillet 1973, Harry S. Truman Library, <https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/vernonr>

portant sur le commerce et le développement. Ou encore, plus près de nous, lorsque fut lancé le cycle de Doha, appelé « semi-officiellement » comme l'écrit l'OMC, « Programme de Doha pour le développement »<sup>46</sup>. Il en fut de même d'une autre exception majeure à la clause de la nation la plus favorisée, celle relative aux ACR et tel que le prévoit l'article XXIV du GATT. Mais c'était avant qu'eux-mêmes ne tournent cet article à leur avantage. C'était aussi avant que le mémorandum sur l'article XXIV de 1994 en vienne à reconnaître « la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords peut apporter à l'expansion du commerce mondial<sup>47</sup> ». Cela dit, malgré ces concessions et de nombreuses autres encore, il n'en demeure pas moins que la ligne directrice a toujours été la suivante : la libéralisation des échanges contribue non seulement à la prospérité des États-Unis et au bien-être des Américains, mais aussi à la promotion de la paix et de la démocratie dans le monde.

#### 4.1. Les États-Unis et le système internationaliste

Qu'il s'agisse de la prospérité des États-Unis et des Américains ou de sa contribution à la paix et à la démocratie dans le monde, il n'y a pas un seul président des États-Unis avant Donald Trump qui n'ait régulièrement vanté, et même largement vanté, dans ses discours les mérites de l'internationalisme libéral et du système internationaliste qui a contribué à façonner l'ordre d'Après-Guerre<sup>48</sup>. À l'inverse, toujours ont-ils cherché à en minorer les effets négatifs sur l'emploi et l'économie chez eux, pas plus qu'ils ne se sont vraiment s'interrogés sur l'aventurisme international dans lequel ce système a trop souvent poussé les États-Unis<sup>49</sup>. De même, ont-ils toujours pu s'appuyer sur une large panoplie d'instruments pour le défendre et leur permettre de traverser les tempêtes de l'opinion publique. Il n'en demeure pas moins que cette dernière demeure partagée et, malgré tout, volatile comme le montre le graphique 2, sensible qu'elle est à deux arguments au moins, à savoir : pour le premier, que le système internationaliste profite davantage aux pays étrangers et aux entreprises américaines qu'aux Américains eux-mêmes ; et pour le second, que la Chine ne peut être considérée comme un partenaire loyal comme le montre le graphique 3.

La situation est plus critique encore à l'international.

---

<sup>46</sup> [https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dda\\_f/dda\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dda_f.htm)

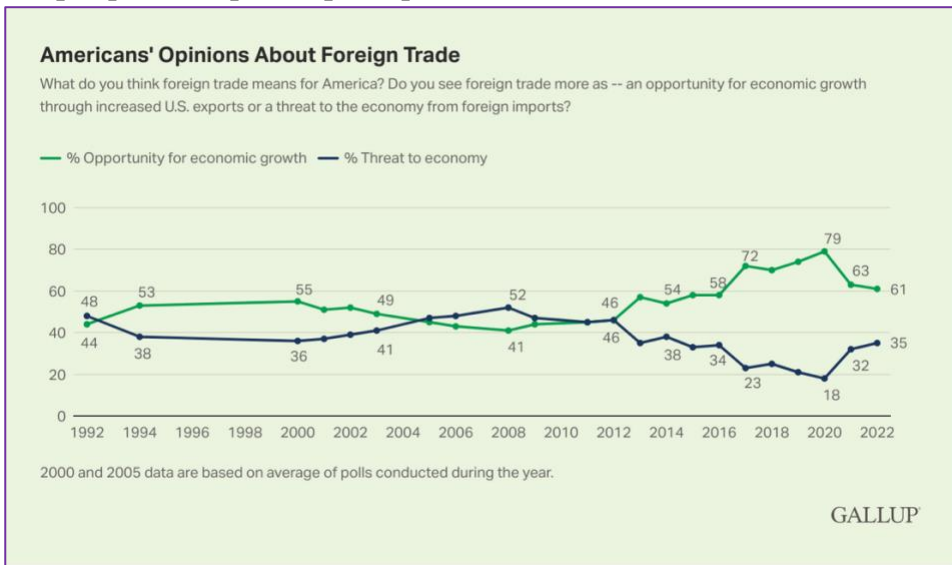
<sup>47</sup> [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/understanding\\_24\\_f.htm](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/understanding_24_f.htm)

<sup>48</sup> Le président Kennedy parlera en ces termes du programme de réciprocité : «As the reciprocal trade program was renewed and refined through eleven acts of Congress, under the successive leaderships of President Roosevelt, President Truman, President Eisenhower, it became more and more an expression of America's free world leadership--a symbol of America's aim to encourage free nations to grow together, through trade and travel, through a common defense, through aiding the development of poorer nations, and through an increasing exchange of capital and culture.»

Address Before the Conference on Trade Policy, 17 mai 1962, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-the-conference-trade-policy>

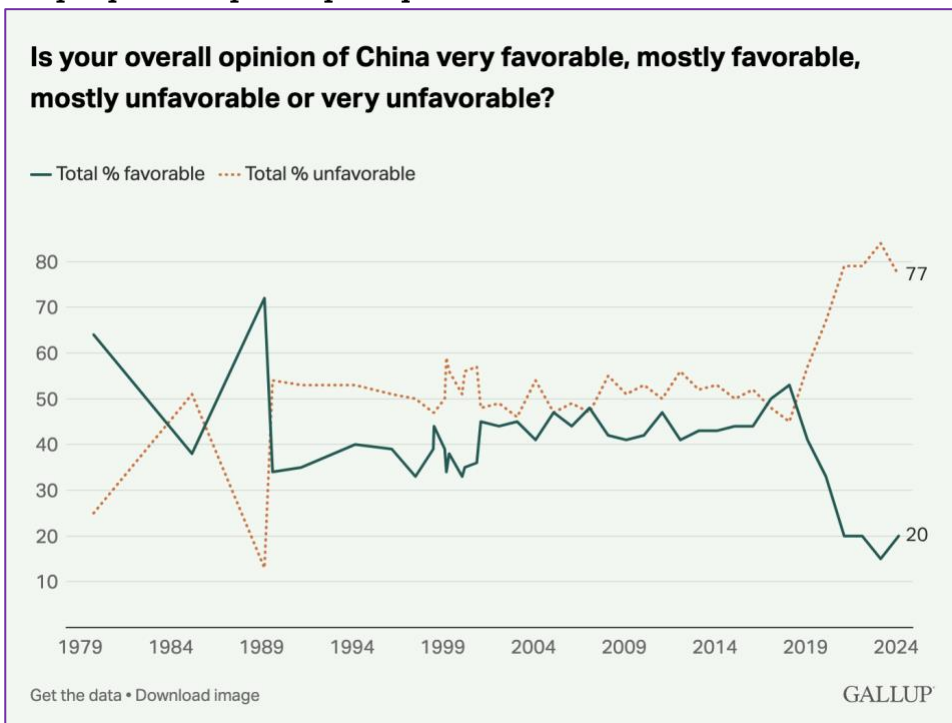
<sup>49</sup> Voir à ce sujet le brillant texte de Charles Krauthammer, *Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World*, Washington, The AEI Press, 2004.

### Graphique 2. L'opinion publique et le commerce



Source : Gallup, 2022, *U.S. Views of Foreign Trade Nearly Back to Pre-Trump Levels*  
<https://news.gallup.com/poll/390614/views-foreign-trade-nearly-back-pre-trump-levels.aspx>

### Graphique 3. L'opinion publique et la Chine



Il ne faut pas se le cacher, les États-Unis ont eu toujours beaucoup de difficultés à convaincre leurs partenaires commerciaux des vertus de l'internationalisme libéral. Non seulement, les considérations géopolitiques n'ont jamais été absentes des négociations commerciales, mais force est de constater aussi qu'ils ont toujours voulu garder la haute main sur les institutions et les règles du commerce. Rappelons

simplement la fixation américaine sur la Communauté économique européenne au moment du lancement du cycle Kennedy, sur le Japon lors du lancement du cycle de Tokyo, sur les dragons et autres tigres asiatiques pour le cycle d'Uruguay, ou encore, plus récemment, sur les pays émergents et surtout désormais la Chine quand le cycle de Doha fut lancé en novembre 2001.

Je pourrais faire les mêmes observations à propos des ACR et du régionalisme. Prenons le cas de l'ALENA, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Sa négociation fit doublement levier sur les négociations d'Uruguay. D'abord, pour les lancer ; puis, pour les conclure<sup>50</sup>. Ce n'était alors qu'un début mais le régionalisme était déjà perçu comme une formule magique, au point que, sous la présidence de Bill Clinton, les États-Unis eux-mêmes vont se prendre à leur propre jeu et, à l'image des blocs de construction, imaginer la reconstruction de l'ordre économique international autour de ces grands ensembles économiques régionaux que devaient être le Forum économique Asie-Pacifique (APEC), la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) la Zone de libre-échange transatlantique, voire même l'AGO<sup>51</sup> pour l'Afrique. Après les événements du 11 septembre 2001, il en ira de même sous la présidence de George W. Bush. Une nouvelle doctrine allait alors voir le jour sous la plume de Robert Zoellick, celle de la libéralisation compétitive<sup>52</sup>, avec l'idée centrale de multiplier les accords de libre-échange à partir d'un même modèle de sorte qu'entre le bilatéralisme, le régionalisme et le multilatéralisme, il y ait interaction en faveur de la libéralisation des échanges. La dernière grande initiative américaine fut le Partenariat transpacifique<sup>53</sup>. Il s'agissait, rien de moins, de jeter un pont sur le Pacifique entre les Amériques et l'Asie et d'endiguer l'influence grandissante de la Chine, mais aussi de commencer à écrire les règles de l'économie mondiale du XXI<sup>e</sup> siècle. Pour reprendre les mots prononcés par le président Obama le 5 octobre 2015 après avoir obtenu la signature provisoire de l'accord :

« When more than 95 percent of our potential customers live outside our borders, we can't let countries like China write the rules of the global economy. We should write those rules, opening new markets to American products while setting high standards for protecting

---

<sup>50</sup> Les États-Unis du président Clinton surent habilement négocier sur les irritants comme l'investissement étranger et les promesses, notamment en faveur des pays en développement, pour parvenir à conclure avec succès les négociations à Genève, pas moins de huit années après leur lancement. De là le double malentendu. À l'OCDE tout d'abord, où l'on crut, à tort, possible d'en arriver à un accord multilatéral sur l'investissement, l'AMI. Lors du lancement d'un nouveau cycle de négociations à Doha, le 13 novembre 2001. Alors que les États-Unis et les pays développés entendaient reprendre, poursuivre, compléter et élargir les négociations d'Uruguay pour pousser davantage encore la roue de la roue de la libéralisation des échanges, les pays en développement s'attendaient de leur côté à ce que ce nouveau cycle de négociation soit placé sous le signe du développement, autrement dit que le commerce soit mis au service du développement et non plus comme on l'avait fait jusque-là, que le développement soit associé au commerce et qu'il en soit le résultat.

<sup>51</sup> African Growth and Opportunity Act (2000).

<sup>52</sup> On se référera à la conférence de presse que donna Robert Zoellick le 14 septembre 2003 une fois l'échec de la conférence ministérielle de Cancun constatée. Il reprit le même argument dans un article publié dans le Financial Times le 22 septembre 2003 : *America will not wait for the won't-do countries*. Le commissaire européen au commerce Pascal Lamy, fera le même constat après la conférence. Tous deux avaient étroitement collaboré pour faire avancer les négociations.

<sup>53</sup> L'objectif était de restructurer l'ordre économique international autour des ACR va être entreprise sous la présidence de Barack Obama, autour de deux grands axes : l'axe atlantique et l'axe pacifique, avec d'un côté le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) et de l'autre le Partenariat transpacifique (PTP).

workers and preserving our environment.... That's what the agreement reached today in Atlanta will do. »<sup>54</sup>

Mais, en bout de ligne, que constatons-nous ? Sinon que ces projets et initiatives ont, certes, connu leur part de succès mais aussi que les résultats n'ont jamais vraiment été à la hauteur des attentes et qu'ils ont tous connu leur lot de désillusion, de frustration et d'échec. J'ajouterais que, symptôme du déclin de puissance des États-Unis, les rendements de la coopération multilatérale sont décroissants et, surtout, que, contrairement à la thèse optimiste que défendait à son propos Robert Keohane dans *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, Princeton University Press, 1984), ce sont plutôt les thèses impériales de Niall Ferguson sur l'a-polarité du monde qui paraissent aujourd'hui les plus convaincantes. Pour dire les choses simplement, les États-Unis et le système internationaliste sont dans une impasse.

#### 4.2. La quadrature du cercle

Une image vaut mille mots dit l'adage, j'illustrerai cette impasse en trois graphiques. Le graphique 4 met en miroir le solde commercial des biens, rapporté au PIB. Il se passe de commentaires. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, et à ce titre, même si les économistes tendent toujours à les minorer, ils ont une contrepartie : la dette.

Le graphique 5 porte, quant à lui, sur le commerce des multinationales<sup>55</sup>. Il nous donne le solde des échanges commerciaux entre les sociétés mères et leurs filiales à l'étranger. Historiquement, excédentaire, ce solde est désormais déficitaire. On notera cependant le comportement différent du solde dans le cas du Canada et du Mexique. S'il se creuse avec le Mexique pour des raisons qui tiennent à l'organisation des chaînes de valeur et à la circulation des marchandises, il varie davantage avec le Canada, reflétant une relation commerciale plus traditionnelle d'importation de produits liés aux ressources contre des exportations produits manufacturés.

Le graphique 6 présente, quant à lui, le solde commercial des « services d'affaires », tel que rapporté au PIB depuis 1999. Par services d'affaires, j'entends le bloc comprenant les brevets et droits de propriété intellectuelle, les services des télécommunications, d'informatique et d'information, et les autres services d'affaires. Ils représentaient à eux seuls 47,6 p. cent des exportations et 33,8 p. des importations en 2023, comparativement à 31,9 et 24,2 p. cent, respectivement, en 1999. C'est dire l'importance prise par ces services, de surcroît générateurs d'excédents commerciaux. C'est le cœur de l'économie américaine et de sa capacité d'innover.

Je rajouterai à ces trois graphiques, une autre donnée : le poids des multinationales américaines dans le monde. Les chiffres du classement Global 500 du magazine Fortune montrent que les multinationales chinoises menacent sérieusement le quasi-monopole détenu pendant longtemps par les multinationales américaines. Ainsi, en 2024, on retrouvait dans le top-10, six entreprises américaines<sup>56</sup> mais trois (3)

<sup>54</sup> *Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership* October 05, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>

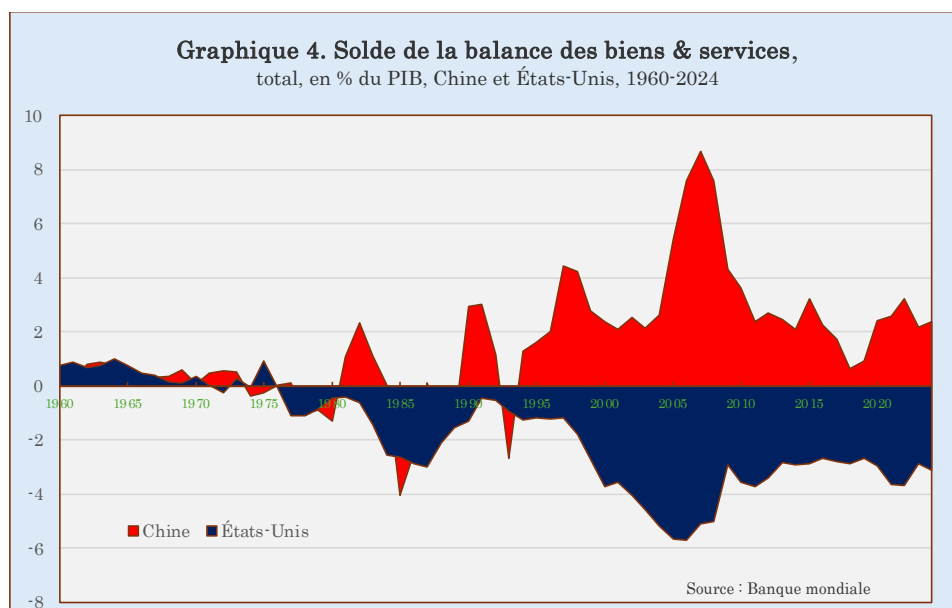
<sup>55</sup> Uniquement à ce contrôle majoritaire, les MOFAs.

<sup>56</sup> Soit une entreprise de distribution, deux des GAFFAs, deux entreprises dans la santé et un conglomérat financier.

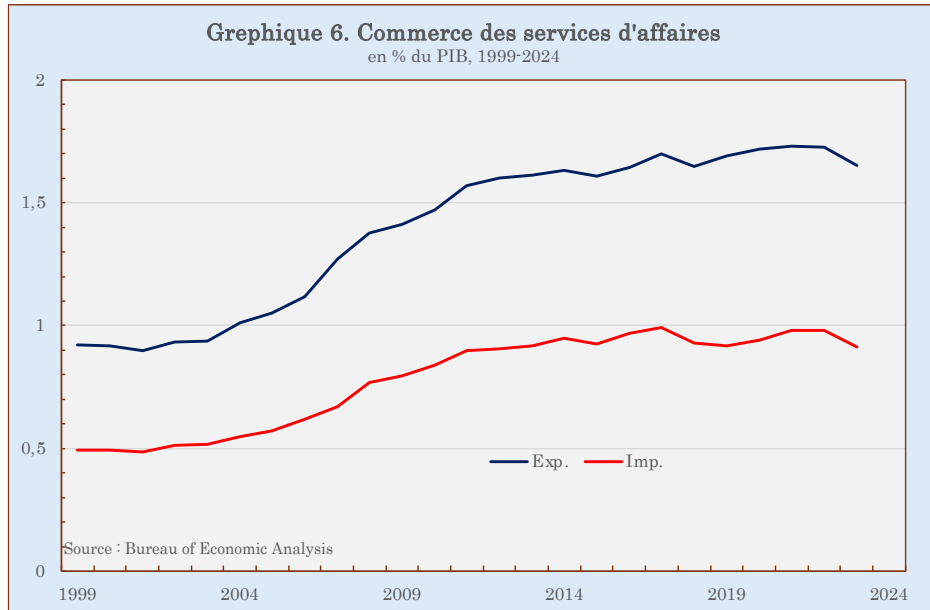
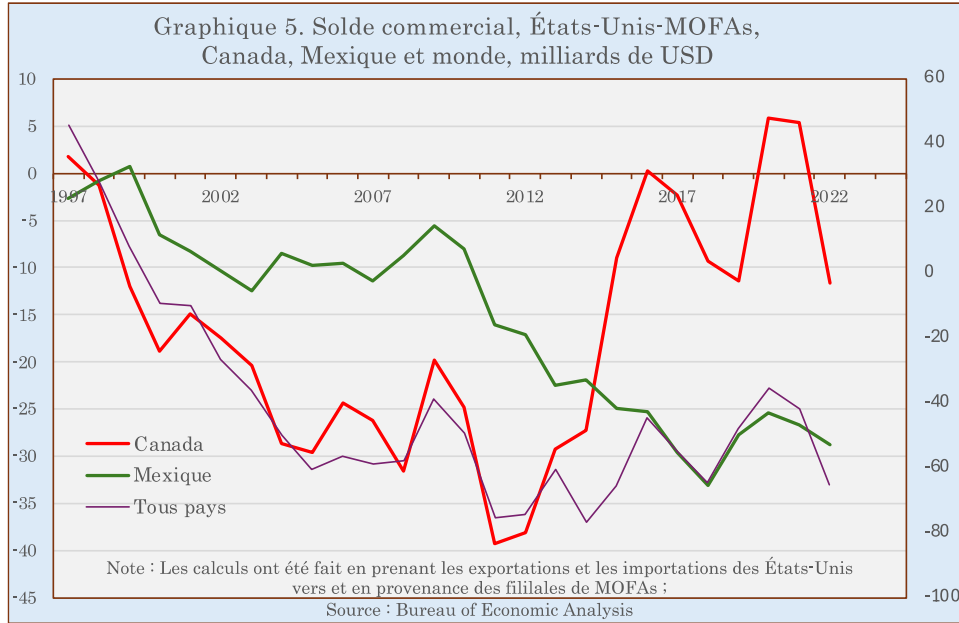


entreprises chinoises, et dans le top-50, 39 entreprises américaines contre 29 entreprises chinoises<sup>57</sup>. Par contre, il faut relever là encore, la très forte présence des entreprises de la nouvelle économie dans la liste des grandes multinationales américaines.

Déficits du côté des États-Unis mais excédents, par contre, du côté de la Chine, forte présence américaine dans la nouvelle économie des services mais aussi rattrapage et menaces sérieuses de la part de la Chine et de ses multinationales, c'est le problème auquel s'est attaqué Donald Trump mais avant d'y revenir, posons simplement la question : comment en est-on arrivé là ?



<sup>57</sup> Le classement est fait sur la base des recettes. Source : <https://fortune.com/ranking/global500/>



#### 4.2. Les présomptions presque fatales du système internationaliste

Restons prudents ! Le système internationaliste n'a pas imploré, ou du moins pas encore, et les États-Unis sont toujours au centre de l'échiquier mondial, mais force est de constater à la lumière de mes observations précédentes qu'ils ont de plus en plus de mal à contrôler le système internationaliste qu'ils ont longtemps porté sur la scène internationale et que celui-ci résonne de plus en plus mal aux oreilles des Américains. Tant qu'à être prudents, il convient aussi de rappeler qu'il y a toujours une part de hasard et d'irrationalité dans le cours des événements, tout comme il faut tenir compte aussi d'autres facteurs, notamment le comportement, de braconnier ou non, des autres États, voire encore les disciplines commerciales multilatérales qui

s'imposent à eux comme aux autres, mais une fois tout ceci considéré, j'aimerais proposer deux explications. C'est ce que j'appellerai les deux paradoxes ou les deux présomptions fatales du système internationaliste, pour paraphraser le titre d'un ouvrage de Hayek.

La première présomption est d'avoir cru qu'il fût possible de poursuivre de front et en complémentarité les objectifs de plein-emploi ou de développement à l'intérieur des frontières nationales avec ceux d'une libéralisation ordonnée des échanges à l'extérieur. Ou du moins était-ce ainsi que les concepteurs du système voyaient les choses. Je ne m'y attarderai pas dans la mesure où j'ai déjà beaucoup écrit sur le sujet<sup>58</sup> mais que l'on me permette de souligner deux choses : premièrement, pour qu'il en fût ainsi encore fallait-il que États coopèrent autour des objectifs à atteindre et que leurs politiques économiques aillent dans la même direction, ce qui ne fut guère le cas ; et deuxièmement, avec la crise de l'État-Providence, les États, les grands comme les petits, ont abandonné leurs politiques introverties, pour se tourner vers l'extérieur et, n'ayons pas peur des mots, vers la conquête des marchés internationaux, avec toutes les conséquences que nous voyons actuellement. Autrement dit, à défaut d'aller dans la même direction, et une fois prise la décision de se tourner vers le large, c'est une autre course qui allait débiter, non plus celle de l'emploi ou du développement, mais celle de la compétition, cette nouvelle obsession dira Paul Krugman, et de ce qui en découle, le compétitivisme.

La seconde présomption est de nature différente ; elle concerne le cœur du système internationaliste, le commerce. Tel que construit sur la réciprocité et l'ouverture négociée des marchés, ce système a créé l'illusion qu'il fût possible de maîtriser les flux du commerce en gérant les interdépendances, et ce à l'intérieur d'un pacte commercial dont la particularité, double en fait, était que les règles et disciplines ne devaient s'imposer qu'aux seuls États mais, par contre, qu'il revenait à chaque État de discipliner les marchés à l'intérieur de ses frontières, voire comme en Europe, ce qui est en soi est un progrès, à l'intérieur d'un marché commun. Du point de vue de ses objectifs, la libéralisation des échanges, le système internationaliste est une réussite : les marchés sont plus ouverts que jamais. Par contre, on a perdu en cours de route l'idée de libéralisation ordonnée pour lui substituer celle de libre-échange et s'engager à l'aveugle dans une mondialisation déréglementée, avec le résultat que les firmes multinationales et les mouvements de capitaux n'ont jamais été aussi à l'aise dans l'économie mondiale, se déployant et se redéployant d'un espace national à l'autre au gré des avantages qu'ils y trouvent ou que les politiques leur offrent. Quant aux États eux-mêmes, à commencer par les États-Unis, ils se trouvent pris au piège de la compétitivité tout en étant englués dans un système qui a perdu ses repères, à commencer par la régulation de l'économie mondiale.

---

<sup>58</sup> Voir notamment, Christian Deblock « Du plein emploi à la compétitivité », dans F. Crépeau (dir.) *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 63-122.

En somme, si mon explication est juste, en se faisant les promoteurs du système internationaliste et de la libéralisation des échanges, les États-Unis auraient ouvert la boîte de Pandore d'un capitalisme devenu planétaire, plus enclin désormais à écouter les sirènes du profit et les appels du marché que de se soucier des préoccupations nationales et moins encore des préoccupations sociales. Quant aux balises mises en place pour encadrer la mondialisation et en corriger le cas échéant les effets négatifs, aussi nombreuses et robustes soient-elles en apparence, elles n'ont guère tenu face aux vents violents de la mondialisation, ou du moins n'ont-elles eu que de effets limités. Pour dire les choses autrement, les États-Unis sont aujourd'hui pris au piège du système internationaliste, celui qui guide leur politique commerciale mais aussi celui qu'ils ont contribué à mettre en place à Genève autour de l'OMC<sup>59</sup>. Nous en sommes là. D'où la question que Donald Trump a eu le mérite de poser, même brutalement : comment sortir de ce piège ?

## **5. Une géoéconomie encore bien difficile à cerner**

L'arrivée de Donald Trump à la présidence des États-Unis fut pour beaucoup d'observateurs un choc et pour le reste du monde, comme un mauvais rêve devenu réalité. En remettant les choses à plat, au nom d'une concurrence juste et loyale sur tous les marchés mais aussi, pour la première fois, au nom de la sécurité nationale des États-Unis, le Président Trump a non seulement substitué une vision sécuritaire et bilatérale de la réciprocité à la vision internationaliste de la libéralisation des échanges, mais également réintroduit une vision agressive des tarifs axée sur l'obtention de concessions et d'avantages spécifiques. Nous ne sommes plus dans le système internationaliste, ou de moins en moins chez eux, mais il ne s'agit pas pour autant de refermer les États-Unis sur eux-mêmes. Je ne parlerai pas d'un nouveau système mais plutôt d'une réaction, d'une surréaction, en fait, des États-Unis à une situation sur laquelle ils cherchent à reprendre le contrôle.

### **5.1. La nouvelle politique commerciale et son agenda**

En présentant en janvier 2017 son agenda commercial<sup>60</sup>, la nouvelle administration donnait le « la » de ce qu'allait être sa ligne directrice : au cours des vingt dernières années les États-Unis s'étaient illusionnés, pour ne pas dire s'étaient laissés bernier, en voulant ouvrir les marchés et renforcer les disciplines commerciales, tant au niveau multilatéral qu'au niveau régional. L'objectif est désormais d'élargir le commerce « in a way that is freer and fairer for all Americans ». Et ce avec quatre grandes priorités : (1) « defend U.S. national sovereignty over trade policy; (2) strictly enforce U.S. trade

---

<sup>59</sup> La situation est analogue à celle dans laquelle s'est trouvée la Grande-Bretagne au tournant du vingtième siècle, prise au piège qu'elle était alors de son propre système libre-échangiste alors que son économie était confrontée à une très concurrence internationale, notamment de la part de l'Allemagne dont les politiques de dumping et les ambitions impériales minaient son hégémonie. Confronté aux difficultés économiques, le royaume verra alors s'opposer deux camps : celui des libéraux, partisans du libre-échange d'un côté, et celui des impérialistes, partisans d'une union douanière avec l'empire de l'autre. Finalement, le débat fut tranché lors des élections de 1906 ; les Britanniques, à commencer par la classe ouvrière se rallia à l'argument du coût de la vie et le parti du libre-échange l'emporta sèchement.

<sup>60</sup> USTR, *The President's 2017 Trade Policy Agenda*, Washington, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016>

laws; (3) use all possible sources of leverage to encourage other countries to open their markets to U.S. exports of goods and services, and provide adequate and effective protection and enforcement of U.S. intellectual property rights; and (4) negotiate new and better trade deals with countries in key markets around the world. »<sup>61</sup> Et pour ceux qui en doutaient encore, un petit rappel : « Given this history, it is important to recall also that Congress had made clear that Americans are not directly subject to WTO decisions »<sup>62</sup>.

Aujourd'hui, Donald Trump est de retour aux commandes, avec un agenda commercial mieux préparé, mais aussi plus déterminé que jamais à utiliser l'instrument tarifaire, la massue, serait-on tenté de dire, de sa stratégie nationale. Mais avant d'y revenir qu'il me soit permis de dire que déjà, il a gagné sur un point : le système internationaliste est déjà chose du passé ; il n'y a pas eu, ou si peu, de retour en arrière après son premier mandat<sup>63</sup>. Toujours est-il que, signe des temps nouveaux, c'est directement du bureau ovale qu'est sorti l'agenda commercial appelé *America First Trade Policy* et non plus comme il en était d'usage, du Bureau du Représentant au commerce. Certes, on le retrouve, accompagnant le rapport annuel incluant le rapport sur l'OMC, mais il ne contient guère de grandes nouveautés par rapport au mémorandum du 20 janvier 2025. Le document insiste néanmoins un peu plus sur trois points : 1) refaire de l'économie américaine une économie de production ; 2) redonner aux États-Unis l'influence et l'avantage qu'ils ont perdu en donnant libre accès à leur grand marché sans obtenir un traitement équitable en retour ; et 3) tous les moyens seront pris, les tarifs mais pas uniquement, pour rapatrier la production et renforcer ainsi l'économie et la défense nationales. Mais revenons à l'*America First Trade Policy*.

Le document est accompagné d'une série d'instructions fort précises adressées au Secrétaire au commerce, au Secrétaire au Trésor, au Représentant au commerce, et même au Secrétaire de la défense. Il comporte trois grands volets. Le premier volet concerne les demandes générales. Il leur est, entre autres, demandé d'identifier les causes et les conséquences, y compris sur la sécurité, des déséquilibres commerciaux, d'identifier les pratiques commerciales déloyales et les mesures pour y remédier, d'engager l'évaluation de l'ACEUM et des autres ACR, d'identifier les pays avec lesquels négocier des accords bilatéraux ou sectoriels pour accroître les exportations, de passer en revue l'application des divers instruments relatifs aux droits anti-dumping et compensatoires, ou encore d'examiner les impacts des accords

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 2

<sup>62</sup> *Ibidem* p. 3.

<sup>63</sup> Tout au plus peut-on dire que l'agenda commercial fut un plus ouvert, que la diplomatie commerciale fut un plus coopérative, que l'approche vis-à-vis de la Chine fut moins frontale, ou encore qu'une emphase plus marquée fut les droits des travailleurs, etc. il n'en demeure pas moins que la démarche souverainiste et sécuritaire demeure inchangée, et que si les moyens pour y parvenir ne sont pas les mêmes, les objectifs furent les mêmes : renforcer l'économie américaine en sortant des sentiers battus du multilatéralisme et du régionalisme, et la protéger aussi bien contre les politiques commerciales déloyales, pour ne pas dire prédatrices dans le cas de la Chine, que contre les aléas de l'insécurité, que celle-ci soit sanitaire ou économique.

commerciaux, incluant l'OMC, sur les dispositions du *Buy American and Hire Act* de 2017.

Le second volet porte spécifiquement sur les relations économiques et commerciales avec la Chine, au demeurant accusée par le Bureau du Représentant au commerce d'être un prédateur dont l'économie n'est pas une économie de marché mais une économie prédatrice<sup>64</sup>. En attendant les premières salves sérieuses, l'administration fait l'inventaire des mesures prises ou non concernant la propriété intellectuelle, le transfert forcé de technologies, les pratiques déraisonnables ou discriminatoires, etc. Tout en dressant parallèlement un état des lieux des pratiques de dumping et de subventionnement, notamment dans les secteurs critiques en proie à la surproduction comme l'acier.

Un troisième volet concerne la sécurité économique proprement dite, et notamment la protection des hautes technologies et leur transfert vers d'autres pays, les investissements étrangers, ou encore les mouvements migratoires et les trafics de drogue.

Ce qui frappe dans ce document, c'est à la fois l'étendue et la précision des instructions données, mais aussi les délais très courts imposés pour réaliser des études dont certaines, notamment celles sur les comparaisons tarifaires sont extrêmement complexes, le niveau de mobilisation demandé aux agences impliquées dans la politique commerciale et, peut-être, ce qui est le point le plus important, le rôle de coordination que va jouer le secrétaire au commerce. Déjà, on avait pu constater à propos de l'initiative pour l'Indo-Pacifique lancée sous la présidence de Joe Biden que ce n'était pas la Représentante au commerce, à l'époque Katherine Tai, qui avait la haute main sur les négociations, mais plutôt la Secrétaire au commerce, Gina Raimondo. Donald Trump a déjà dit qu'il voulait passer outre la contrainte du Congrès et faire relever l'USTR du Département du commerce, mais cela reste à voir.

## **5.2. Retour en arrière sur la présidence de Joe Biden**

Le Représentant au commerce Jamieson Greer concluait la présentation du nouvel agenda commercial sur une note d'ironie : « Lastly, one of the most satisfying pieces of evidence for the America First approach is its bipartisan credibility: all of President Trump's first term trade accomplishments were retained by the next administration and, in some cases, even expanded upon ». Sans doute a-t-il raison sur un point : les tarifs. Par contre, Je n'irai pas jusqu'à dire que les États-Unis étaient alors sortis complètement du système internationalistes. Plutôt cherchaient-ils, du moins me

---

<sup>64</sup> USTR, *2024 Report to Congress on China's WTO Compliance*, Washington, 2025. Le rapport de la Représentante au commerce Katherine Tai sur la conformité de la Chine aux règles de l'OMC est sorti le 20 janvier 2025. Il est particulièrement instructif. Outre le fait qu'il qualifie la Chine de prédateur économique, il note le faible degré de conformité aux règles. Parmi les critiques, relevons le fait que la Chine n'est toujours pas une économie de marché, ou encore son manque de transparence et ses pratiques déloyales, la fusion conglomerale de l'État et des entreprises contre la concurrence étrangère, la pratique du dumping en réponse à la surproduction qui menace ses industries, le vol et l'application arbitraire des droits de propriété intellectuelle. C'est ce dit le rapport mais le plus important est ce qu'il ne dit pas, à savoir que la Chine a une orientation de développement certes dirigiste mais de type compétitiviste, orientée vers la conquête des marchés internationaux, comme le furent d'ailleurs avant elle les autres pays d'Asie, mais de manière beaucoup plus systématique et ce avec une orientation qui ne cache plus désormais son ambition d'être le « toit du monde ».

semble-t-il, à rendre compatible leur nouvelle approche géo-économique avec les réalités d'un système international encore profondément marqué par la doctrine internationaliste. Ainsi, à la différence de l'administration Trump I qui avait opté pour l'unilatéralisme agressif, à commencer vis-à-vis de la Chine, l'administration Biden a plutôt choisi de prendre la voie de l'accommodement et de l'apaisement avec les autres pays mais, par contre, de mieux répondre aux préoccupations des Américains et, surtout, de donner une nouvelle direction à la politique commerciale, quitte à sortir des sentiers battus.

À l'époque, la COVID, les nombreuses attaques informatiques ou encore les entraves portées au commerce des terres rares avaient mis en lumière la fragilité des chaînes de valeur et des centres de données américains. Ainsi, est-ce en direction de l'Europe, l'allié historique des États-Unis, que fut lancée à l'occasion d'un sommet tenu en juin 2021 une première initiative portant sur la création d'un cadre de négociation, le *Conseil du commerce et des technologies États-Unis UE*, en anglais *The U.S. EU Trade and Technology Council (TTC)*<sup>65</sup>. Une seconde initiative fut lancée un an plus tard, en 23 mai 2022, cette fois en direction de l'Indo-Pacifique. Ce sera le *Cadre économique indopacifique*, en anglais *Indo-Pacific Economic Framework (IPEF)*<sup>66</sup>. Trois choses sont particulièrement frappantes dans ces initiatives<sup>67</sup>. Premièrement, ce sont d'abord des initiatives économiques, dont l'un des volets seulement est commercial, portant principalement sur les questions de sécurité, de résilience, de propriété intellectuelle et de protection des données relativement aux chaînes de valeur et aux plateformes informatiques. Deuxièmement, l'un des concepts clés pour orienter les discussions est celui d'amlocalisation, un concept très géoéconomique. La définition qu'en avait donnée la Secrétaire au trésor Janet Yellen est particulièrement importante parce que l'on voit immédiatement qu'il ne porte pas seulement sur la sécurité des chaînes d'approvisionnement, mais aussi sur la confiance et les valeurs partagées. Je la cite :

« Friendshoring means... that we have a group of countries that have strong adherence to a set of norms and values... and we need to deepen our ties with those partners and to work together to make sure that we can supply our needs of critical materials... Favoring the friend-shoring of supply chains to a large number of trusted countries, so we can continue to securely extend market access, will lower the risks to our economy as well as to our trusted trade partners. We should also consider building a network of plurilateral trade arrangements to incorporate elements of the modern economy that are growing in economic importance, especially digital services. We should harmonize

---

<sup>65</sup> L'Union européenne est un partenaire commercial important des États-Unis. Elle représentait 18 p. cent des exportations de biens des États-Unis et 18,6 p. cent de leurs importations, pour un déficit de 235,6 milliards de USD. L'Union européenne concentre 38,6 p. cent de leur stock d'investissement direct à l'étranger, et à l'inverse, ses investissements directs représentent 44,8 p. cent du stock d'investissement total aux États-Unis. (Source : Bureau of Economic Analysis)

<sup>66</sup> Il y en eut une troisième, lancée le mois suivant en direction des Amériques cette fois : le *Partenariat des Amériques pour la prospérité économique*, ou en anglais *The Americas Partnership for Economic Prosperity (APEP)*.

<sup>67</sup> Voir à ce sujet mon article « The United States, Canada and the Indo-Pacific Negotiations », *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, vol. 10, n°1, 2024, pp. 01-22.

our approaches to protecting the privacy of data. And a modernized trade system will also require the ability to effectively enforce trade policies and practices, both multilateral and bilateral. »<sup>68</sup>

L'approche est fort originale dans la mesure où il n'est pas question de découplage, ce qui est absurde, mais plutôt de recentrage économique et de réorganisation des chaînes de valeur et des alliances autour des États-Unis, et ce sur la base des intérêts et des valeurs partagés.

Enfin, le troisième trait nouveau que je voudrais souligner, ce sont les accords sectoriels ou spécifiques, ou ce que Kathleen Claussen appelle des mini-deals<sup>69</sup>, des accords hybride au statut juridique incertain dans la mesure où, contrairement aux accords commerciaux, ils ont l'avantage de passer sous le radar du Congrès. Elle estime leur nombre à plus de 1300. C'est ce genre d'accords qui était alors recherché par l'administration Biden dans ce nouveau type de négociation, à l'image de celui qui fut conclu avec Taiwan (*U.S.-Taiwan Initiative for 21st Century Trade*) en décembre 2024. L'administration Trump en avait signé deux, avec le Japon en octobre 2019. Le premier concerne certains produits agricoles et industriels, et le second, beaucoup plus important, concerne les minéraux critiques et la résilience des chaînes de valeur<sup>70</sup>.

### 5.3. La réciprocité tarifaire, une histoire à suivre

*What does the United States Want?* C'est un peu la question que tout le monde se pose aujourd'hui tant la politique commerciale américaine est devenue chaotique depuis le début du second mandat, avec un président jouant avec les tarifs et les déclarations intempestives autant pour déstabiliser que pour menacer des partenaires commerciaux désormais considérés comme des rivaux. Plus que jamais également, la réciprocité, l'équité, la sécurité économique, le déficit commercial, symbole des déséquilibres dont pâtissent États-Unis, et, bien entendu, la Chine, véritable menace existentielle, sont au cœur du discours de la Maison Blanche. Entre deux mandats, celui-ci a eu le temps de mûrir, de s'affirmer, mais aussi de peaufiner ses arguments. La ligne est désormais claire ; pour paraphraser le titre du livre de Robert Lighthizer<sup>71</sup>, ce n'est pas la liberté qui prime dans le commerce, mais le rapport de force et l'avantage qu'on va y chercher. Et comme l'a rappelé celui qui fut son bras droit, le nouveau Représentant au Commerce Jamieson Greer, les États-Unis doivent redevenir une économie de production. Pour le moment, la cheville ouvrière d'un ambitieux programme de redynamisation des États-Unis, ce sont les tarifs douaniers, le levier pour obtenir de nouveaux accords commerciaux.

<sup>68</sup> Janet Yellen, Special Address on the future of global economy and US economic leadership, Washington, Atlantic Council, 13 avril 2022.

<sup>69</sup> Il est possible de justifier leur entrée en vigueur par décret si les changements tarifaires sont mineurs. Claussen les appelle Trade Executive Agreements, ou *mini-deals*. Kathleen Claussen, « Trade's Mini-Deals », *Virginia Journal of International Law*, vol. 62, n°2, 2022, pp. 315-382. Voir également CRS, *Congressional and Executive Authority Over Foreign Trade Agreements*, R47679 Washington, 2024.

<sup>70</sup> L'article 1 de l'accord en précise les objectifs : « The objective of this Agreement is to strengthen and diversify critical minerals supply chains and promote the adoption of electric vehicle battery technologies by formalizing the shared commitment of the Parties to facilitate trade, promote fair competition and market-oriented conditions for trade in critical minerals, ensure robust labor and environmental standards, and cooperate in efforts to ensure secure, sustainable, and equitable critical minerals supply chains. » (<https://ustr.gov/sites/default/files/2023-03/US%20Japan%20Critical%20Minerals%20Agreement%202023%2003%2028.pdf>)

<sup>71</sup> Robert Lighthizer, *No Trade Is Free: Changing Course, Taking on China, and Helping America's Workers*, New York, HarperCollins, 2023.



Dans ce débat, un concept a fait irruption : celui de réciprocité tarifaire. Les arguments en faveur des tarifs sont nombreux, et somme toute, très classiques : protection de l'industrie, attrait ou rapatriement des investissements, réduction de la consommation, recettes fiscales (voir le graphique 7), concessions commerciales, etc.<sup>72</sup> Les tarifs réciproques, dont Pater Navarro a dit qu'ils étaient la chose la plus juste au monde, reposent sur la comparaison des niveaux tarifaires. Peu importe leur origine, ils sont considérés comme injustes dès lors que le différentiel existant est au désavantage des États-Unis. Ils peuvent prendre plusieurs formes différentes : de pays à pays, de produit à produit, de secteur à secteur, et inclure ou non les évaluations des barrières non tarifaires et même les taxes à la valeur ajoutée. C'est à cette tâche titanesque que se sont attelés les fonctionnaires du département du Commerce, et ce d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2025<sup>73</sup>. Cela dit, la réciprocité n'a jamais été qu'un instrument : une soupape de sécurité au temps du système protectionniste, un accélérateur de libéralisation des échanges au temps du système internationaliste, mais *quid* de la réciprocité tarifaire ? Pour quel système ? Pour quelles demandes et pour quelles garanties ? Cela fait beaucoup de questions sans vraiment de réponses pour le moment, et ce d'autant que le pétard risque de faire long feu comme l'Administration Trump commence à s'en apercevoir.

Une autre idée avec laquelle jongle cette dernière est d'obtenir un accord monétaire. Rappelons qu'un accord monétaire avait été conclu au Smithsonian décembre 1971. Il redéfinissait les parités et mettait un terme au système de Bretton Woods. Le même scénario s'est reproduit sous Ronald Reagan avec les accords du Plaza conclus 22 septembre 1985. Dans les deux cas, il s'agissait de réévaluer les autres monnaies et d'améliorer ainsi la compétitivité de l'économie américaine. La sous-évaluation, voire la manipulation monétaire est une source de récrimination permanente, à l'égard de la Chine, mais aussi de l'UE, du Canada, du Mexique et de bien d'autres pays. Stephen Miran, le président du Council of Economic Advisers, s'en est fait l'avocat dans un rapport sur les monnaies publié en novembre 2024 : *A User's Guide to Restructuring*

<sup>72</sup> Voir à ce sujet, Eamonn Fingleton, « Free Trade. Fiasco The case against trade liberalization », *The International Economy*, été 2024, pp. 48-60. Pour un point de vue plus critique, voir Daniel C.K. Chow et Ian Sheldon, « Is Strict Reciprocity Required for Fair Trade? », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 52, n° 1, 2019, pp. 1-42.

<sup>73</sup> L'idée d'ajuster les tarifs américains sur les autres tarifs avait déjà été avancée pendant le premier mandat de Trump. À l'époque, en 2019, Sean P. Duffy, nommé en janvier 2025 Secrétaire au transport, avait présenté un projet de loi (H.R.764 - *United States Reciprocal Trade Act*) dont le but était, justifiera-t-il, d'encourager les autres pays à baisser leurs tarifs. Le projet voulait autoriser le Président à négocier des accords et à imposer des tarifs ou des contremesures chaque qu'il était démontré qu'un pays soit imposait des droits de douane significativement plus élevés que ceux existant aux États-Unis, soit imposait des barrières non-tarifaires qui s'ajoutaient ou non aux droits de douane et alourdissaient de manière significative le coût d'entrée des marchandises en provenance des États-Unis. Le projet de loi a finalement été bloqué par Chuck Grassley le tout puissant président du comité sénatorial des finances, au motif que le Congrès perdrait le contrôle de la politique commerciale. D'autres voix se sont fait entendre depuis et le projet de loi est revenu sur la table du congrès à la fin un mois de janvier 2025. Un nouveau projet, sensiblement le même que le précédent, a été déposé par Riley Moore, un républicain fraîchement élu « *To authorize the President to take certain actions relating to reciprocal trade, and for other purposes* (H.R.735) ». La loi transférerait l'autorité de négocier du Congrès à la Présidence. Il va cependant plus loin dans la mesure où « *In the hands of a President who considers protectionism a viable economic strategy, the Reciprocal Trade Act has the potential to undermine the U.S. economy* ». <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/735/text?s=2&r=2>

*the Global Trading System*, les corrections monétaires devant aller de pair avec les corrections tarifaires<sup>74</sup>. Encore une histoire à suivre.

Pour le reste, on se perd en conjecture, en attendant le 1<sup>er</sup> avril fatidique.

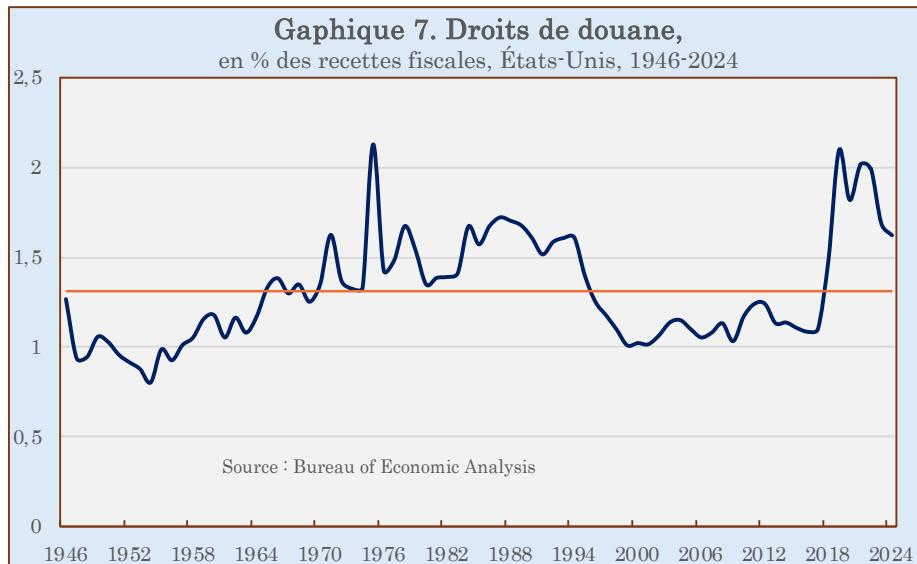
Tout au plus pouvons-nous dans l'esprit de Stopford et Strange et de Luttwak mettre sur la table cinq sujets qui vont attirer notre attention dans les mois à venir.

- **Le volet intérieur de la géo-économie.** C'est un point que l'on a eu tendance à sous-estimer. Donald Trump a été élu sur une promesse : celle de rendre l'Amérique à nouveau grande, de ramener l'industrie aux États-Unis et de redonner aux Américains les emplois bien payés qu'ils auraient perdu. Les tarifs doivent en être l'instrument.
- **Face à la Chine, quelle approche prendre ?** L'administration Biden a préféré opter pour le contournement, l'amlocalisation et l'Indo-Pacifique. Cette fois, la Chine ne sera pas prise de court par les initiatives américaines, et un nouvel accord sera plus difficile à conclure. Par ailleurs, si les États-Unis ont pu s'appuyer sur leurs alliés que ce soit en Asie (Taïwan, Japon, Vietnam, Corée, etc.) pour l'Indo-Pacifique qu'en sera-t-il maintenant ? Rappelons simplement que si les États-Unis ont abandonné le PTP, la Chine a su finaliser le RCEP, resserré davantage encore ses liens économiques et commerciaux avec les pays qui en font partie, et fait face à des surcapacités de production dans un grand nombre de secteurs, à commencer par celui de l'acier....
- **La géo-économie de la production.** Au cours de son premier mandat, le président Trump n'est guère parvenu à trouver des appuis dans les milieux d'affaires pour réindustrialiser l'économie. Les appuis sont plus nombreux aujourd'hui mais comment concilier les intérêts contradictoires de la nouvelle économie, peu portée aux réglementations et aux tarifs, avec ceux de la vieille économie, soutenue par les tarifs. Le compétitivisme demande de faire de choix et d'orienter l'économie, quelque chose presque de contre-naturel pour les Américains.
- **Le programme des accords commerciaux.** Une autre des caractéristiques du compétitivisme est qu'il se distingue du protectionnisme traditionnel sur le point suivant : plutôt que d'orienter l'intervention de l'État vers la protection du marché intérieur, il l'oriente vers la création d'avantages compétitifs et vers la conquête des marchés extérieurs. En retour, cela demande un soutien à l'innovation et aux entreprises innovantes, la mise en place d'un complexe infrastructures technologiques, la promotion d'un cadre insitutionnel propice aux industries stratégiques, et en bout de ligne, un soutien pesant au secteur d'exportation, aux investissements à l'étranger et aux nouveaux joueurs que sont les plateformes de communication. Quels impacts cela aura-t-il sur les accords commerciaux. ?

---

<sup>74</sup>[https://www.hudsonbaycapital.com/documents/FG/hudsonbay/research/638199\\_A\\_Users\\_Guide\\_to\\_Restructuring\\_the\\_Global\\_Trading\\_System.pdf](https://www.hudsonbaycapital.com/documents/FG/hudsonbay/research/638199_A_Users_Guide_to_Restructuring_the_Global_Trading_System.pdf)

- **Les institutions internationales.** Tous les rapports américains montrent amplement que la Chine n'est pas à proprement parler une économie de marché et qu'elle n'en respecte guère les règles. Première visée, l'OMC devrait connaître des temps houleux, voire dramatiques.



## 6. Conclusion

Plutôt que de conclure, je préfère revenir sur quatre idées avancées dans le texte.

Tout d'abord, le compétitivisme fait-il système ? À la question, la réponse est oui. Au même titre que le furent en leur temps le mercantilisme, le protectionnisme et l'internationalisme libéral version *Pax Britannica* et version paix économique à l'américaine. Avec le mercantilisme et le protectionnisme, le compétitivisme a en commun d'être centré sur la nation, son identité, sa sécurité, sa richesse et sa puissance. Par contre, il les renouvelle en s'inscrivant dans la mondialisation, une mondialisation désormais dessinée par les réseaux et les chaînes de valeur mais aussi poussée toujours plus loin par les innovations, dans les secteurs de l'information et des communications en particulier. L'objectif n'y est plus simplement comme dans les anciens systèmes de gagner des parts de marché ou de se protéger de la concurrence étrangère, mais de contrôler les réseaux et les chaînes de valeur, en particulier leurs nœuds, et de maîtriser cette force productive qui est au cœur du changement, l'innovation. L'enjeu des rivalités actuelles est là.

L'Administration Trump I et II a pris le monde par surprise en abandonnant l'internationalisme libéral pour faire basculer les États-Unis dans la géoéconomie du compétitivisme, mais en même temps, n'avons-nous pas pendant trop longtemps

péché par vanité, par ignorance et par déni ? Par vanité, pour avoir cru à l'exemplarité de l'internationalisme libéral, un système dont les vertus prétendues mais ô combien affirmées rallieraient tous les pays et les inciteraient à se joindre à la communauté des démocraties et à l'économie de marché. Par ignorance, pour ne pas nous être intéressé sérieusement, du moins jusqu'aux années 1980, au développementalisme en Asie, un développementalisme marqué à l'aulne du compétitivisme<sup>75</sup>. Et par déni, pour ne pas avoir vraiment cru au développement et encore moins aux possibilités offertes par la mondialisation de développer les capacités de production, qui plus est à l'abri des règles internationales établies. Cela dit, en basculant à leur tour dans la géoéconomie du compétitivisme, les États-Unis ont lancé un signal, un très mauvais signal à ceux qui, il y a encore peu, étaient leurs alliés<sup>76</sup>.

Lorsque j'ai écrit « Donald Trump, fossoyeur de l'internationalisme libéral », je m'interrogeais sérieusement sur la capacité de son administration à mobiliser l'industrie américaine et les forces vives de la nation et bien davantage encore sur sa capacité à mener avec succès une politique compétitiviste sans direction véritable ni synergie entre les milieux d'affaires et les pouvoirs publics, deux ingrédients qui ont fait la réussite du modèle développementaliste asiatique et aujourd'hui du modèle compétitiviste chinois. La nouvelle administration a reçu cette fois l'appui fort de la nouvelle économie, mais pour autant, on peut s'interroger sur la direction qui sera prise et davantage encore sur les synergies au vu des premières décisions tarifaires et, surtout, des coupures drastiques dans l'appareil d'État. Pour le moment, ce que l'on voit surtout, ce sont les menaces de guerre des tarifs et une approche fort brouillonne, bien loin des approches autoritaires, dirigistes et systématiques dont fait preuve leur grand rival, la Chine pour ne pas la nommer.

Posons les jalons d'une dernière idée : l'internationalisme libéral a-t-il encore un avenir ? Soyons clair sur ce point : il n'y a pas d'internationalisme libéral sans hégémon. Par-delà les critiques que cela suscite immédiatement, je rappellerai deux choses : premièrement, l'internationalisme libéral est une doctrine mais c'est aussi un programme d'action collective, un programme qui vise à établir un cadre institutionnel de coopération autour de la démocratie, l'interdépendance et, ce qu'on oublie trop souvent, le méliorisme ; et deuxièmement, c'est aussi un projet collectif, et j'ajouterais issu des Lumières, dont l'objet est de placer l'individu, ses droits et ses libertés au centre de l'action collective des États. Une double ambition donc qui dépasse, ou du moins tente de dépasser, non seulement le stato-centrisme et ses égoïsmes nationaux, mais aussi l'intergouvernementalisme de la *realpolitik*. Grand spécialiste de l'internationalisme libéral, optimiste enthousiaste mais aussi très critique du néo-impérialisme américain, G. John Ikenberry a mieux que quiconque décrit ce qui faisait la particularité mais aussi les défaillances d'un système qui, en

---

<sup>75</sup> L'ouvrage magistral de Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, Stanford University Press, 1982) fut sans doute le premier à expliquer le miracle économique japonais et ce faisant à ouvrir le débat sur l'État développementaliste.

<sup>76</sup> N'ont-ils pas fait de même en 1934 en annonçant la dévaluation de leur dollar en pleine conférence économique de Londres, celle que les observateurs avait qualifiée à l'époque de conférence de la dernière chance ?

bout de ligne, dépasse les logiques étatiques<sup>77</sup>. Et c'est ce qui fait sa force. Aussi, je me permettrais de laisser à votre réflexion deux extraits de l'entrevue fort stimulante qu'il a donnée devant le *Council of Foreign Relations* le 7 mai 2024 :

« Because in the end, it is a world that no one state cannot only lead, but it's also a world that no one state can thrive in if it doesn't have allies and partners, and that is the legacy of liberal internationalism. »

« So the Ikenberry law is that the worst things get, the longer the history that you have to look at to see the arc that might allow you to see a path forward to renewal, rebuilding reinvention, re-coalition building of this liberal order. It won't be global, but its heyday, of course, has never been global. »

---

<sup>77</sup> « A New U.S. Grand Strategy: The Case for Liberal Internationalism, With G. John Ikenberry » (with James Lindsay)  
<https://www.cfr.org/podcasts/new-us-grand-strategy-case-liberal-internationalism-g-john-ikenberry>

**Auteur :**

Christian Deblock  
Ph. D. Économie, Professeur émérite  
Département de science politique  
Université du Québec à Montréal  
deblock.christian@uqam.ca

Centre d'études  
sur l'intégration  
et la mondialisation

**Adresse civique :**

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est  
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560  
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

**Adresse postale :**

Université du Québec à Montréal  
Case postale 8888, succ. Centre-Ville  
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA  
Téléphone : 514 987-3000, poste 3910  
Télécopieur : 514 987-0397  
Courriel : [ceim@uqam.ca](mailto:ceim@uqam.ca)  
Site web : [www.ceim.uqam.ca](http://www.ceim.uqam.ca)

