

Les outils de défense commerciale américains et européens : des révélateurs de deux ambitions géopolitiques ?

dimanche 14 juin 2020, par [Vincent DOIX](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Vincent DOIX](#), **Les outils de défense commerciale américains et européens : des révélateurs de deux ambitions géopolitiques ?**, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 14 juin 2020.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

L'auteur propose une compréhension claire des stratégies géopolitiques des deux espaces en matière de politique commerciale. Les chiffres de l'utilisation des mesures de défense commerciale révèlent une prépondérance des États-Unis, exacerbée depuis 2016 qui repose sur des outils plus divers que ceux à la disposition de l'Union européenne.

AU printemps 2020, le président américain Donald Trump recourt à la loi du 8 septembre 1950, intitulée « *Defense Production Act* », adoptée quelques mois après le début de la guerre de Corée et permettant au pouvoir exécutif un contrôle étendu sur l'économie du pays. Sur cette base, les exportations de respirateurs médicaux ont pu être interdites dans le contexte de la pandémie de [coronavirus COVID-19](#).

Cette décision démontre l'activisme américain, initié par le chef de l'exécutif, en matière de politique commerciale. Le président américain a en effet, depuis sa prise de fonction en janvier 2017, réactivé plusieurs outils à sa disposition à des fins protectionnistes, peu exploités par ses prédécesseurs.

A l'automne 2019, le département du Commerce affirme que depuis 2016, les enquêtes pour antidumping et droits compensateurs ont augmenté de 235% par rapport à la même période sous l'administration Obama.

Faut-il y voir une rupture dans la conduite de la politique commerciale américaine et, par comparaison, comment évaluer la politique commerciale européenne ? La question est d'autant plus justifiée que la méthodologie antidumping et les instruments de défense commerciale ont fait l'objet de réformes en 2017 et 2018 qui apparaissent efficaces : pour 2019, les mesures de défense commerciale de l'Union ont permis de réduire les importations considérées déloyales de 80 %.

Le présent article, s'appuyant sur l'étude des outils respectifs en matière de lutte contre l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale, soit le dumping, dont disposent [les États-Unis](#) et [l'Union européenne](#), propose une compréhension des stratégies géopolitiques des deux espaces en matière de politique commerciale. Les chiffres de l'utilisation des mesures de défense commerciale révèlent une prépondérance des États-Unis, exacerbée depuis 2016 (I) qui repose sur des outils plus divers que ceux à la disposition de l'Union européenne (II).

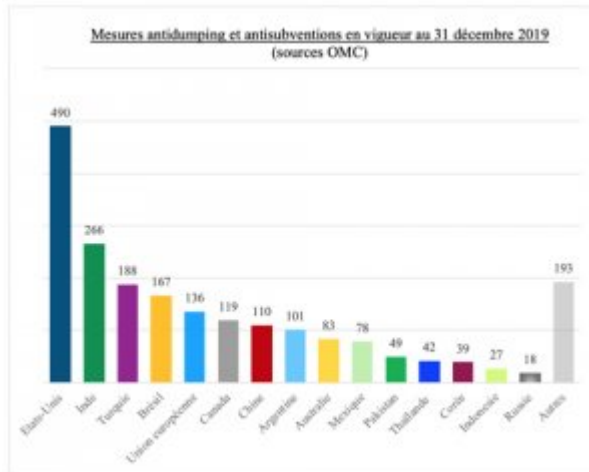


I. L'utilisation des mesures de défense commerciale révèle une prépondérance des États-Unis, exacerbée depuis 2016

A. L'utilisation des mesures de défense commerciale...

Le commerce international est dominé par trois blocs commerciaux. [La Chine](#) représente en 2018 16,2% des exportations mondiales contre respectivement 15,8% pour l'Union européenne à 28 pour et 10,8% pour les États-Unis. Les États-Unis sont les premiers importateurs, ils représentent en 2018 16,3% des importations mondiales contre 14,1% pour l'Union européenne et 13,4 % pour la Chine [1].

Il apparaît donc normal que ces trois espaces commerciaux représentent une part importante des mesures de défense commerciale déployées à travers le monde. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) estime que, fin 2018, 7,5% des importations mondiales sont touchées par des mesures de restrictions à l'importation, c'est-à-dire 1500 milliards de dollars USD sur près de 19500 milliards USD d'importations [2]. Ce pourcentage n'était que de 0,6% en 2009. Le cumul du nombre de mesures antidumping et du nombre de mesures compensatoires imposées sur des marchandises et en vigueur au 31 décembre 2019, place les États-Unis en tête. Ils représentent 23,5% de ces mesures (490 mesures), l'Union européenne 6,5% (136 mesures) et la Chine 5,3% (110 mesures). Parmi les principaux pays mettant également en œuvre des mesures de défense commerciale, [l'Inde](#) (12,7%), [la Turquie](#) (9%), [le Brésil](#) (8%), le Canada (5,7%) et l'Argentine (4,8%) [3]. Ces mesures visent principalement [la Chine](#), qui concentre 35,4% des mesures en vigueur au 31 décembre 2019 ; les États-Unis sont visés par 3,7% de ces mesures et l'Union européenne par 1,8%.



Autre indicateur, la valeur par zone des importations visées par des mesures commerciales fait apparaître de grandes disparités. Ainsi, pour 2017, 12% des importations aux États-Unis sont affectées par des mesures restrictives au commerce, soit près de 300 milliards USD de marchandises, alors que les mesures antidumping et antisubventions ne représentent en 2019 dans l'Union européenne que 0,31% de la valeur totale des importations.

La décision de faire peser sur les importations des mesures restrictives conduit à une baisse des importations de produits visés de près de 24% en ce qui concerne les importations chinoises aux États-Unis (2018) et touche l'ensemble des produits : entre 2019 et 2018 le déficit commercial américain vis-à-vis de la Chine s'est réduit de 17,62%.

B... démontre l'activisme des États-Unis

« Les Américains doivent savoir que nous donnons priorité au peuple américain en matière d'échanges commerciaux ». Lors de son discours de campagne du 27 avril 2016 à l'hôtel Mayflower de Washington, le candidat D. Trump présente sa vision des relations internationales à travers le concept d' « *America first* ». Il y critique l'important déficit commercial avec le reste du monde et vise particulièrement la Chine, responsable du « vol » des emplois américains, et l'administration du président Obama.

[Depuis son élection, le président américain D. Trump](#) a mené une politique commerciale et fiscale fondée sur ces affirmations. Promulguée le 22 décembre 2017, la réforme fiscale « *Tax Cuts and Jobs Act* » prévoit une diminution de la fiscalité sur les revenus des personnes avec une baisse du taux marginal d'imposition, une baisse de l'impôt sur les sociétés de 35% à 15%, ainsi que plusieurs dispositions fiscales internationales : un nouvel impôt minimum sur les bénéfices réalisés à l'étranger par les filiales de groupes américains qui dépassent un certain seuil de rendement - « *GILTI* » - ainsi qu'un impôt visant à lutter contre la fraude fiscale et à préserver la base d'imposition - « *BEAT* ». Ces mesures fiscales visent au rapatriement d'activités économiques et de bénéfices (les dividendes rapatriés ne sont plus imposés) sur le sol américain et à empêcher les groupes américains de transférer des actifs vers des pays à faible fiscalité comme les droits de propriété intellectuelle ou brevets. La réforme prévoit qu'une taxe sur les bénéfices réalisés à l'étranger non rapatriés est prélevée aux taux de 8 %

ou de 15,5 %.

Ces réformes constituent l'une des pierres de la politique économique américaine. Au plan de la politique commerciale, l'activisme américain est revendiqué : à l'automne 2019, le département du Commerce rappelle que depuis 2017, le département a initié 184 nouvelles procédures d'enquêtes, soit une augmentation de 235% par rapport à la même période du mandat Obama.

La pratique commerciale américaine révèle l'usage géopolitique de la protection tarifaire, contre la Chine mais également comme moyen de négociation vis-à-vis d'autres partenaires commerciaux.

Depuis 2018, les mesures tarifaires mises en œuvre représentent une augmentation de 10 à 25% des droits de douane sur environ 300 milliards USD de produits importés. Les importations chinoises aux États-Unis représentent pour 253 milliards USD de produits et constituent donc près de 84% des produits visés par les mesures tarifaires américaines [4]. La moitié environ des importations chinoises fait l'objet de mesures tarifaires de la part des États-Unis.

La pratique commerciale américaine révèle l'usage géopolitique de la protection tarifaire, contre la Chine mais également comme moyen de négociation vis-à-vis d'autres partenaires commerciaux. Ainsi, la loi française du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques a déclenché une enquête sur le fondement de la section 301 de la loi sur le commerce - *Trade Act* - de 1974 qui permet à une administration dépendante du Président - le Bureau du représentant américain au commerce - de suspendre les concessions tarifaires accordées ou d'imposer des restrictions aux importations s'il détermine que des mesures d'un pays étranger ne respectent pas les engagements commerciaux liant les deux pays ou affectent le commerce américain. Face à la menace d'une hausse des tarifs douaniers sur plus sur 2,4 milliards de produits français, Paris a décidé pour 2020 de suspendre cet impôt.

Si l'utilisation de mesures commerciales par les États-Unis ne constitue pas une rupture historique, l'intensité de cette utilisation révèle leur vocation géopolitique.

II. La défense commerciale des États-Unis et de l'Union européenne : des outils et un usage géopolitique différents

A. L'activisme américain révèle l'utilisation d'outils protectionnistes inédite dans son intensité par le Président américain

Plusieurs bases législatives et, partant, procédures, existent aux États-Unis en matière de défense commerciale. La procédure anti-dumping américaine, qui repose sur la plainte d'une industrie nationale qui soutient l'allégation de dumping prévue par la section 337 de la loi sur le commerce de 1930, fait classiquement intervenir deux organes : la commission du

commerce international - « *International Trade Commission* » - , organe quasi judiciaire et le département du commerce - « *US Department of Commerce* » - , branche de l'exécutif et qui peut également initier une enquête. C'est la commission qui détermine si une industrie des États-Unis subit un préjudice important - ou est menacé d'un tel préjudice - ou si l'établissement de l'industrie est retardé, en raison des importations de marchandises visées par le département du commerce. Le département du commerce peut alors mettre en place un droit antidumping ou un droit compensateur. La décision, prise pour cinq ans, est susceptible d'un recours pour les entreprises américaines devant le Tribunal du commerce international des États-Unis et devant les instances de l'OMC.

Par ailleurs, faisant également intervenir ces deux organes, la section 201 de la loi sur le commerce - « *Trade Act* » - de 1974 est une procédure dite de sauvegarde, permettant à tout membre de l'OMC de recourir à une mesure corrective effective dans une situation où un fort accroissement des importations menace l'industrie nationale, sans que la situation économique ne soit déloyale. Cette procédure a été utilisée pour limiter les importations de cellules photovoltaïques et de machines à laver chinoises en janvier 2018 .

Ces deux procédures ne constituent toutefois pas le fondement principal des mesures américaines : les importations ciblées par la section 201 ne représentent que 7,1 milliards de dollars d'importations.

Plus originale est l'utilisation de la section 232 de la loi sur le commerce - « *Trade Expansion Act* » - de 1962. Cette disposition introduite par J. F. Kennedy permet au Président des États-Unis de considérer que certaines réductions tarifaires menacent la sécurité nationale. Tandis que ses prédécesseurs l'ont convoqué vingt-six fois entre 1963 et 2001 - seulement validée à l'occasion de mesures sur le pétrole brut, à neuf reprises [5] - , depuis 2017, le Président Donald Trump a invoqué à cinq reprises la section 232.

Enfin, et outil principal au regard du montant des importations affectées (234 milliards USD), la section 301 de la loi sur le commerce - « *Trade Act* » - de 1974, initiée à 122 reprises entre 1974 et 2016, a été particulièrement utilisée contre la Chine. Cette procédure, qui fait intervenir un organe dépendant du Président américain, le Bureau du représentant américain au commerce, n'était quasiment plus utilisée depuis 1995 et la révision du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, révision qui a eu lieu sous l'impulsion forte des États-Unis.

[La crise sanitaire du coronavirus COVID-19 au printemps 2020](#) a marqué une utilisation inédite d'une disposition du « *Defense Production Act* ». Adopté pendant la guerre de Corée, ce texte est régulièrement utilisé depuis par le ministère de la Défense pour l'acquisition d'équipements militaires et par le Département de la sécurité intérieure en réponse aux catastrophes naturelles. Il a également été utilisé en 2019 pour renforcer [les capacités de production de métaux de terres rares](#) et au printemps 2020 pour la production d'équipements de lutte contre la crise sanitaire, particulièrement de respirateurs. L'exportation de ces derniers a été bloquée par l'allocation à l'usage national avant un assouplissement à la suite d'un accord avec l'une des principales compagnies productrices s'engageant à importer 167 millions de masques respiratoires en provenance de Chine [6].

B. La défense commerciale de l'Union européenne : un outil géopolitique d'équilibre

[L'Union européenne](#) dispose d'outils de défense commerciale, visant à lutter contre le dumping et les subventions, les pratiques commerciales illicites ou encore la contrefaçon. La procédure antidumping et de lutte contre les subventions reflète la construction européenne, mettant en œuvre plusieurs légitimités - communautaire et étatique.

Contrairement aux États-Unis, la procédure antidumping ne fait intervenir qu'un organe, la Commission européenne, pour la détermination d'une atteinte à une industrie européenne et la recherche de dumping ou de subventions. Un droit de pétition existe pour toute personne physique ou morale ou toute association ayant un intérêt à agir, auprès de l'État membre ou de la Commission européenne, qui peut également s'auto saisir. La plainte doit être soutenue par des producteurs de l'Union dont les productions additionnées représentent plus de 50 % de la production totale du produit. [Les États membres](#) sont impliqués à travers le Comité consultatif des instruments de défense commerciale composé de représentants des États membres et consulté à diverses étapes de la procédure. La procédure se termine par la décision du Conseil, qui est compétent pour adopter le règlement imposant un droit antidumping. Il l'adopte sur proposition de la Commission qu'il ne peut rejeter à sa discrétion.

Il faut noter le rôle des États dans cette procédure, consultés au sein du Comité des instruments de défense commerciale dont l'avis sur l'imposition d'une mesure définitive, la modification ou l'extension de mesures existantes s'exprime selon une procédure d'examen à la majorité qualifiée et lie la Commission européenne [7].

Le droit de l'Union prévoit, pour fonder ou non la mise en place de droits antidumping, outre l'existence d'un dumping, d'un préjudice causé à l'industrie de l'Union et un lien de causalité entre les importations visées et le préjudice, s'appuie sur le critère de l'intérêt de l'Union, c'est-à-dire que des mesures antidumping ne peuvent être imposées que si elles sont dans l'intérêt de l'Union : les institutions de l'Union doivent prendre en compte [les intérêts de l'industrie](#) en cause et des consommateurs dans un rapport coût/avantage. Ce critère supplémentaire et propre au droit de l'Union, a été critiqué comme conduisant à une utilisation plus restrictive des instruments antidumping, quoique la pratique démontre plutôt que ces arguments ne sont pas fondés.

(...) l'Union européenne fait un usage modéré des mesures de défense commerciale : leur montant cumulé représente à peine 0,31% de la valeur totale des importations.

La pratique a toutefois évolué. La règle du droit moindre fixée à l'article 7 du règlement 2016/1036 du 8 juin 2016, c'est-à-dire la règle selon laquelle le montant du droit antidumping peut être inférieur à la marge de dumping si ce moindre droit suffit pour éliminer le préjudice, fait désormais l'objet d'une interprétation souple de la part de la Commission européenne. Depuis le règlement du 30 mai 2018, l'intérêt de l'Union permet à la Commission d'écarter la règle du droit moindre en cas de distorsions sur les matières premières. Une réforme importante de la procédure antidumping est intervenue en décembre 2017, permettant de

prendre en compte les distorsions significatives dans le calcul de la valeur normale du bien exporté ; réforme qui vise particulièrement [la Chine](#) devenue économie de marché depuis son adhésion à l'OMC. D'autres mesures ont été prise, par exemple pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux pétitions.

Dans un contexte d'affaiblissement continu du niveau des droits de douane - la moyenne des droits du tarif douanier commun est, en 2019, de 5,1% contre 3,8% pour les États-Unis et 10% en Chine -, l'Union européenne fait un usage modéré des mesures de défense commerciale : leur montant cumulé représente à peine 0,31% de la valeur totale des importations. Cette pratique limitée tient au montant plus faible des droits antidumping : les droits institués en 2019 s'élèvent en moyenne à 29,5% pour l'Union contre 81% aux États-Unis [8]. Cependant, en 2019, les procédures antidumping et antisubventions ont permis de réduire les importations déloyales préjudiciables de 80 % en volume [9].

Autre priorité pour l'Union, la suppression des obstacles au commerce, c'est à dire non tarifaires, particulièrement importants en Chine et en [Russie](#). Trente-cinq de ces obstacles ont été levés en 2018 par l'action diplomatique de l'Union, l'OMC ou par les accords de libre-échange et les barrières éliminées entre 2014 et 2017 ont permis 6,1 milliards d'euros d'exportations européennes supplémentaires.

*

La défense commerciale constitue un espace juridique délimité et encadré par des outils de négociations multilatéraux. Cependant, la pratique démontre un activisme américain qui se révèle être, dans un contexte de blocage des institutions multilatérale, un unilatéralisme. Cet unilatéralisme vise particulièrement la Chine. Le Président américain a su depuis le début de son mandat, utiliser des dispositions législatives prises dans un contexte distinct des enjeux du protectionnisme. Paradoxalement, c'est au fil de l'histoire américaine, notamment pour lutter contre le protectionnisme du Congrès (pensons à l'adoption en 1930 du tarif Hawley-Smoot), que le Président s'est vu déléguer de plus en plus de pouvoirs relativement au commerce international. Cette pression envers la Chine sera l'une des clés de l'élection présidentielle de novembre 2020, et il est fort à parier qu'elle ne variera pas après 2020 quelle que soit la couleur politique du nouveau Président.

L'Union européenne ne bénéficie pas d'une histoire constitutionnelle comparable, et d'outils instaurés dans un contexte de sécurité nationale. Elle est par ailleurs traversée par des courants doctrinaux contradictoires. Ainsi le Royaume-Uni (membre de 1973 au 31 janvier 2020) s'est régulièrement opposé à des réformes de la politique commerciale au motif que les mesures protectionnistes sont néfastes économiquement.

Les enjeux pour [l'Union européenne](#) sont multiples. La politique commerciale est un puissant outil géopolitique pour l'Union. Par la taille de son marché intérieur, les mesures affectant les importations de tiers ont des conséquences géopolitiques. Par ailleurs, la protection des industries européennes constitue une attente forte des citoyens européens : il est symptomatique que deux des six priorités de la nouvelle commission évoquent [une Europe qui protège et une Europe plus forte sur la scène internationale](#). En ce sens, il a été relevé que le contrôle des investissements directs étrangers doit être renforcé [10].

Enfin, l'Union européenne, face à [l'abandon du Président américain de son rôle de promoteur du multilatéralisme](#), doit se poser en arbitre des règles du commerce international. C'est le sens du mécanisme d'appel temporaire initiée par l'Union et qui se substitue temporairement à l'organe d'appel de l'OMC, dont la nomination des membres fait l'objet d'un blocage américain. [La politique d'influence de l'Union se reflète dans cette défense du multilatéralisme](#). L'usage modéré de ces outils montre, plutôt qu'une naïveté de l'Union, la volonté de respecter les règles du jeu du commerce international et de [favoriser le multilatéralisme](#).

Copyright Juin 2020-Doix/Diploweb.com

P.-S.

Conseiller au Sénat, diplômé de SciencesPo Paris et en droit international à Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Notes

[1] Eurostat, « Statistiques détaillées du commerce international de biens ».

[2] OMC, *Rapport annuel du directeur général*, « Tour d'horizon de l'évolution de l'environnement commercial international », WT/TPR/OV/22 , 29 novembre 2019.

[3] OMC, « Statistiques TIP-biens », calculs de l'auteur.

[4] Banque mondiale, « Global trade Watch 2018 », 29 mai 2019.

[5] Au plan légal, l'utilisation de la section 232 par le Président est encadrée par une décision *Algonquin* de la Cour suprême de 1976, validant la délégation de pouvoir du Congrès vers le Président dans ce cas, sans qu'une telle position soit unanimement partagée.

[6] R. Baldwin, S. J. Evenett, *COVID-19 and Trade Policy : Why Turning Inward Won't Work*, CEPR Press et VoxEU.org, 2020.

[7] Le comité est consulté sur la mise en place de mesures provisoires ou sur les procédures de réexamen au titre de l'expiration des mesures, à travers une décision à la majorité simple qui ne lie pas la Commission. En revanche, son avis s'impose à la Commission en matière de mise en place de mesure définitive et de modification ou extension de mesures existantes. Lors de cette procédure dite d'examen, l'avis est rendu par majorité qualifiée. Celle-ci se définit, par renvoi aux articles 16 et 5 du traité sur l'Union européenne et 238 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. Si le comité ne se prononce pas ou si une majorité simple s'oppose à l'avant-projet, la Commission doit mener des consultations avec les États membres et soumettre son projet à un comité d'appel qui décide selon la majorité qualifiée. Tous les aspects des consultations sont confidentiels. Il convient de noter qu'à la suite de l'introduction en février 2020 de plusieurs mesures de transparence en matière de politique

commerciale, les comptes-rendus sans informations commercialement sensibles des réunions du comité des instruments de défense commerciale sont désormais publiés.

[8] Source Commission européenne et Commission internationale du commerce, calculs de l'auteur (méthodologie : moyenne par affaire des droits *ad valorem* institués en 2019, non pondérée par le nombre d'entreprises). A noter à titre comparatif, que la moyennes des droits imposés aux États-Unis entre 1991 et 1995 était de 56,8%.

[9] Commission européenne, « 38e rapport annuel de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne et sur l'utilisation d'instruments de défense commerciale par des pays tiers ciblant l'Union en 2019 », 30 avril 2020.

[10] E. Fabry, M. Bertolini, « COVID-19 : l'urgence d'un contrôle renforcé des investissements étrangers », Institut Jacques Delors n°253, avril 2020.