

Les lettres d'actualité - Etats-Unis



Flash Politique commerciale

#2018 - 12

Par Mathilde Heitz

Le 21 décembre 2018

SOMMAIRE

ADMINISTRATION

Le G20 à Buenos Aires vu de Washington : signature de l'Accord entre les États-Unis, le Mexique et le Canada (AEUMC) et avancées des discussions sino-américaines

PARTIES PRENANTES

L'US Chamber of Commerce officialise son soutien à l'AEUMC tout en réitérant son opposition au maintien des tarifs sur l'acier et l'aluminium pour le Canada et le Mexique

RELAIS D'OPINION

Sur quelles bases pourrait se faire un éventuel retrait des États-Unis de l'Organisation Mondiale du Commerce ?

ADMINISTRATION

Signature de l'Accord entre les États-Unis, le Mexique et le Canada en marge du Sommet du G20 à Buenos Aires

Après quinze mois de négociations, l'Accord entre les États-Unis, le Mexique et le Canada (AEUMC) a été [signé](#) par D. Trump, J. Trudeau et E. Peña Nieto le 30 novembre 2018, en marge du Sommet du G20. Dans son [discours](#), le Président américain a mis en avant les bénéfices attendus du nouvel accord sur l'emploi, les salaires, les exportations et le développement technologique des États-Unis ainsi que de la zone nord-américaine en général. Il a présenté l'AEUMC comme étant « *the largest, most significant, modern, and balanced trade agreement in history* ». En vertu de la [Trade Promotion Authority](#) (délégation de pouvoirs du Congrès au Président en matière de politique commerciale,

TPA), la signature de l'accord ouvre une nouvelle étape dans la procédure d'examen parlementaire du traité. L'administration dispose désormais d'un délai de 60 jours pour communiquer au Congrès la liste des modifications nécessaires (en droit interne) à la mise en œuvre de l'AEUMC, soit jusqu'au 29 janvier 2019. Quant à elle, l'*International Trade Commission* (agence fédérale indépendante) devra présenter un rapport public d'évaluation de l'impact du nouvel accord sur l'économie américaine dans un délai de 105 jours - le 15 mars 2019 au plus tard. Alors que D. Trump devra composer avec une Chambre des Représentants contrôlée par les démocrates, plusieurs d'entre eux dont [Elizabeth Warren](#) (D-MA) continuent d'exprimer leurs préoccupations sur la bonne mise en œuvre des clauses relatives aux salaires, aux droits des travailleurs et à la protection de l'environnement.

Cependant, le futur *House Majority Leader* de la chambre basse du Congrès [Steny Hoyer](#) (D-MD) a récemment rappelé qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur le vote des démocrates – qui attendent notamment les conclusions du rapport de l'ITC pour se positionner. De son côté, le Président américain a [réitéré](#) sa volonté de retirer les États-Unis de l'ALENA (ce qui nécessiterait une notification 6 mois à l'avance selon l'[article 2205](#) du traité), une décision qui reviendrait à poser un ultimatum au Congrès : « *I will be formally terminating NAFTA shortly [...] and so Congress will have a choice of the USMCA or pre-NAFTA, which worked very well* ».

Vers une trêve dans la guerre commerciale sino-américaine ?

Le Sommet du G20 en Argentine a permis une [rencontre](#) entre les chefs d'États chinois et américains, qui ont pu aborder les différends commerciaux opposant les deux puissances depuis la publication des résultats de l'[enquête](#) de l'*United States Trade Representative* (USTR) au titre de la section 301 du *Trade Act* de 1974 (pratiques chinoises en matière de violation de la propriété intellectuelle). Les [discussions](#) ont abouti à un apaisement entre Washington et Pékin : les deux parties se sont engagées à (i) ne pas imposer de nouveaux droits de douanes pendant 90 jours, et (ii) intensifier leurs discussions commerciales afin de trouver un accord d'ici le 1^{er} mars 2019. Plus particulièrement, les États-Unis se sont pour le moment engagés à ne pas procéder à l'augmentation des droits de douane de 10% instaurés sur 200 Mds USD de marchandises chinoises (qui devaient passer à 25% au 1^{er} janvier 2019), et à ne pas mettre à exécution la menace d'instaurer de nouveaux droits sur les 267 Mds USD d'importations chinoises encore non visées par une mesure tarifaire section 301. D'après le [communiqué](#) de la Maison Blanche, la Chine se serait engagée en retour à augmenter ses achats de produits agricoles, d'énergie et de biens industriels américains (sans qu'aucun montant ne soit spécifié). Par ailleurs, les autorités chinoises auraient accepté d'inclure le fentanyl (opioïde de synthèse à l'origine de nombreux décès par overdose aux États-Unis) dans la catégorie des substances contrôlées, pour en limiter l'export. Les deux présidents se seraient mis d'accord pour orienter les négociations vers des changements structurels en matière de transfert de technologie forcé, de protection de la propriété intellectuelle, de barrières non tarifaires aux échanges, de cybersécurité, de services et d'agriculture.

Cependant, le communiqué précise qu'en cas d'absence d'accord à l'issue de la période de 90 jours, les tarifs de 10% sur 200 Mds USD de marchandises chinoises seront portés à 25%. Dans un [tweet](#), D. Trump s'est réjoui de son échange avec Xi Jinping, qu'il estime être à l'origine d'une grande avancée pour la relation bilatérale entre les deux pays : « *My meeting in Argentina with President Xi of China was an extraordinary one. Relations with China have taken a BIG leap forward!* ». Depuis le Sommet, la Chine a concédé une baisse de ses tarifs douaniers sur les importations d'automobiles en provenance des États-Unis (de 40% à 15%) pour les mois de janvier à mars 2019 et déjà acheté plusieurs millions de tonnes de [soja](#) américain depuis le début du mois de décembre.

L'USITC ouvre une enquête sur les possibles implications économiques d'un traitement en franchise de divers produits européens

Dans le cadre des négociations commerciales entre l'Union européenne et les États-Unis, et en application de la TPA ainsi que de la section 131 du *Trade Act* de 1974, l'USTR a [demandé](#) à l'*International Trade Commission* (ITC) d'ouvrir une [enquête](#) sur les conséquences économiques de la mise en place d'un régime de franchise pour les importations européennes (UE-27) actuellement soumises à des droits douanes, à la fois sur (i) les industries américaines produisant des biens similaires et (ii) les consommateurs américains. L'ITC a annoncé l'ouverture de l'enquête le 26 novembre. Son analyse englobera l'ensemble des produits listés dans les chapitres 1 à 97 de la [nomenclature tarifaire](#) des États-Unis (produits végétaux, produits des industries alimentaires, boissons, liquides alcooliques, produits minéraux, produits chimiques, produits pharmaceutiques, plastiques, textiles, métaux, équipements électriques, matériels de transport, articles manufacturés divers, etc). En parallèle, l'ITC réalisera également une évaluation plus spécifique de l'impact économique de la suppression des droits de douane sur un ensemble de produits agricoles importés de l'Union européenne, listés dans la lettre de l'USTR : viande, produits laitiers, fruits et légumes, vins, etc. Le rapport concluant l'enquête, confidentiel, devra être présenté à l'USTR d'ici le 19 mars 2019 (près d'un mois après la date butoir pour la finalisation du rapport du Département du Commerce sur l'enquête section 232 visant les importations d'automobiles). Une [enquête](#) similaire a également été ouverte par l'ITC vis-à-vis du Royaume-Uni le 7 décembre.

Un tournant dans la politique commerciale américaine à l'égard de l'Afrique ?

D. Trump a annoncé une nouvelle stratégie de politique étrangère à l'égard du continent africain, au sein de laquelle la politique commerciale occupe une place importante. Lors de son [allocution](#) du 13 décembre, le Président a brièvement présenté les contours de son initiative « Prosper Africa », dont le volet économique vise à renforcer les liens commerciaux entre l'Afrique et les États-Unis. Du point de vue de Washington, il s'agit notamment d'obtenir une plus grande ouverture des marchés africains et d'accroître les exports américains. Sur le plan juridique, le Président s'appuiera sur l'*African Growth and Opportunity Act (AGOA)*, le système de préférences commerciales à destination des pays d'Afrique sub-saharienne. Cette initiative s'inscrit dans une volonté explicite de contrer l'influence économique et politique de la Chine (ainsi que de la Russie) sur le continent : « *the Administration will encourage African leaders to choose sustainable foreign investments that help states become self-reliant, unlike those offered by China that impose undue costs* ». À l'occasion d'une [conférence](#) organisée par la *Heritage Foundation*, le Conseiller à la Sécurité nationale John R. Bolton a dénoncé les

pratiques chinoises et russes, qu'il accuse de freiner la croissance de l'Afrique et de menacer l'indépendance financière des États africains.

Récentes décisions anti-dumping et anti-subsidies rendues par le Département du commerce (DoC) et l'International Trade Commission (ITC)

[20 novembre 2018, CVD](#) : le DoC conclut de manière préliminaire à l'existence de subventions sur les importations de supports en acier en provenance de Chine. Sa décision finale sera rendue d'ici le 1^{er} avril 2019. [7 décembre 2018, AD & CVD](#) : l'ITC a déterminé à l'unanimité que les importations chinoises de bandes en alliage d'aluminium, dont le DoC avait estimé qu'elles faisaient l'objet de dumping et de subventions illicites, portent préjudice aux producteurs américains. La décision de l'ITC a été [saluée](#) par le Secrétaire au Commerce Wilbur Ross. Pour rappel, cette affaire est qualifiée d'« historique » car il s'agit de la 1^{ère} enquête lancée *ex-officio* par le DoC depuis 25 ans, sur le fondement du *Tariff Act* de 1930.

[14 décembre 2018, AD & CVD](#) : l'ITC estime que les importations de bandes élastiques en provenance de Chine, qui bénéficient d'après le DoC d'un dumping et de subventions, portent préjudice à l'industrie américaine. Des droits antidumping et des droits compensateurs seront fixés ultérieurement par le DoC.

PARTIES PRENANTES

L'U.S. Chamber of Commerce apporte officiellement son soutien à l'AEUMC

Une dizaine de jours après la signature de l'AEUMC, l'*U.S. Chamber of Commerce* (plus grande organisation représentante des entreprises privées américaines) a officiellement [annoncé](#) son soutien. Son président T. Donohue a qualifié le nouveau traité d'« essentiel au maintien d'une forte croissance économique aux États-Unis ». Le soutien de l'*U.S. Chamber of Commerce* à l'action de l'administration pour convaincre le Congrès du bien-fondé de l'accord est néanmoins conditionné à l'abandon des tarifs sur les importations d'acier et d'aluminium pour le Mexique et le Canada. En outre, T. Donohue a marqué sa désapprobation vis-à-vis de la menace d'un retrait américain de l'ALENA brandie par D. Trump.

Négociations commerciales UE-US : les fédérations sectorielles exposent leurs revendications à l'administration

Dans le cadre de la TPA et faisant suite à la notification au Congrès par l'USTR de l'intention du Président d'ouvrir des négociations commerciales

avec l'Union européenne le 16 octobre 2018, la [procédure de consultation des parties prenantes](#) par l'administration a débuté par une audition au Département du Commerce. Près de quarante organisations représentatives de divers secteurs de l'économie américaine (agriculture, industrie manufacturière, pharmacie, chimie, automobile, tech, etc) se sont exprimées le 14 décembre, alors que l'USTR développe sa position et les objectifs de négociations qu'il entendra poursuivre. Premiers panélistes, les groupes agricoles ont réitéré leur appel à l'intégration de l'agriculture dans le champ des négociations, sur le modèle des chapitres de l'AEUMC relatifs à l'accès au marché ainsi qu'aux mesures sanitaires et phytosanitaires. D'autres groupes ont également demandé une reprise de plusieurs clauses de l'AEUMC, notamment en matière de commerce numérique, de propriété intellectuelle, de la politique de la concurrence et des bonnes pratiques réglementaires. Enfin, les producteurs automobiles ont appelé à la suspension des droits de douane instaurés au titre de la section 232 sur l'acier et l'aluminium (et potentiellement sur l'automobile), en échange d'une suspension des mesures de rétorsion prises par l'Union européenne.

RELAIS D'OPINION

Des chercheurs du Peterson Institute s'interrogent sur la base juridique et les possibles conséquences tarifaires d'un retrait américain de l'OMC

Dans une [étude](#) de novembre 2018, Chad P. Bown et Douglas A. Irwin (*Peterson Institute for International Economics*) se sont intéressés à la forme que pourrait prendre un éventuel retrait américain de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). L'OMC fait l'objet de critiques récurrentes de la part de D. Trump, qui a déjà menacé du retrait des États-Unis – allant jusqu'à demander à son administration de rédiger un [projet de loi](#) qui lui donnerait le pouvoir de passer outre les principes fondamentaux de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et de la consolidation des taux tarifaires. Cette hypothèse soulève deux questions : (i) quelles en seraient les conséquences sur le montant des droits de douane américains ? (ii) le Président est-il compétent pour prendre seul une telle décision ?

1. S'ils se retiraient de l'OMC, les États-Unis ne seraient plus liés par l'obligation d'appliquer la clause NPF vis-à-vis des autres membres, qui seraient libres d'augmenter les droits qu'ils imposent aux marchandises américaines. Cette situation n'engendrerait pas automatiquement une révision des droits tarifaires américains, dans la mesure où l'adoption d'un *executive order* du Président serait nécessaire pour mettre fin aux concessions accordées, en sus du retrait de l'OMC.

Selon les auteurs, le scénario le plus extrême (et qui ferait fi de toutes les négociations multilatérales passées) consisterait en un retour général aux droits de douane du *Tariff Act* de 1930 (qui servent toujours de référence pour les taux appliqués à Cuba et à la Corée du Nord) – à l'exclusion des [pays](#) avec lesquels les États-Unis ont signé des accords de libre-échange, et de ceux qui bénéficient d'un [programme préférentiel américain](#).

En 2017, la moyenne des droits de douane NPF appliqués par les États-Unis s'élevait, selon la méthode de calcul retenue, à 3,3% (moyenne simple du niveau des taux) ou 2% (moyenne pondérée par l'ensemble des importations) ; sachant que près de 70% des biens importés sur le territoire américain

n'ont été soumis à aucun droit de douane cette année. À la même date, les droits *Tariff Act* de 1930 atteignaient en moyenne 32,3% (moyenne simple des taux) ou 28,1% (moyenne pondérée par les volumes d'importations). Dans l'hypothèse où l'administration décidait d'appliquer ce barème douanier à l'ensemble des importations américaines, cela représenterait une hausse des droits d'environ 26 points de pourcentage. Un tel retour en arrière constituerait la plus grande hausse des droits de douane de l'histoire américaine (bien qu'elle semblerait extrême) et aurait de nombreuses implications problématiques pour l'économie américaine : augmentation du coût de la production, érosion de la compétitivité industrielle, hausse des prix pour les consommateurs, risques de représailles des pays étrangers, etc.

2. Pour répondre à la question de savoir si le Président dispose du pouvoir de décider unilatéralement de retirer les États-Unis de l'OMC, les auteurs s'intéressent à l'état des débats juridiques et rappellent l'importance du pouvoir législatif dans la conduite de la politique commerciale américaine. L'articulation des différentes sources de droit en la matière les amène à estimer que le Président ne pourrait agir sans le Congrès pour plusieurs raisons. D'abord, sur le plan international, l'Accord de Marrakech ([article XV](#)) n'accorde pas au seul pouvoir exécutif ni à aucune autre autorité la compétence explicite pour engager un retrait. Au niveau constitutionnel ensuite, alors que l'article I de la Constitution américaine accorde une compétence exclusive au Congrès dans la régulation du commerce extérieur, son article II donne en revanche le pouvoir de signer des traités au Président. Surtout, en droit national, l'*Uruguay Round Agreements Act* de 1993 (qui entérine l'appartenance des États-Unis à l'OMC) instaure une procédure permettant au Congrès de retirer son approbation de l'Accord de Marrakech (section 125 b, « *Congressional Disapproval of US Participation in the WTO* ») alors qu'aucun mécanisme similaire n'est prévu au bénéfice du pouvoir exécutif.

Enfin, dans tous les cas, d'après les auteurs, le Président ne pourrait pas *in fine* évincer le Congrès pour établir un nouveau barème tarifaire.

**Copyright**

Tous droits de reproduction réservés, sauf autorisation expresse du Service Économique Régional des États-Unis.

Clause de non-responsabilité

Le Service Économique s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, il ne peut en aucun cas être tenu responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication. Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.

Editeur : Service Économique Régional des États-Unis

Ambassade de France aux États-Unis

4101 Reservoir Road, Washington, DC 20007

1700 Broadway, 30th fl, New York, NY 10019

88 Kearny Street, Suite 600, San Francisco, CA 94108

777, Poat Oak Blvd, Suite 600, Houston, TX 77056

www.frenchtreasuryintheus.org

Directeur de la publication : Renaud Lassus

Revu par : Marc Thuillier, Sabine Lemoyne de Forges