



Ambassadeurs
de la
Jeunesse

Guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine : vers une reconfiguration des relations économiques bilatérales

Par Pablo Bertin,

Chargé de mission Mercosur des Ambassadeurs de la Jeunesse

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur

© Tous droits réservés, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2019.

Comment citer cette publication :

Pablo Bertin,

« Guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine : vers une reconfiguration des relations économiques bilatérales », Ambassadeurs de la Jeunesse, 1er mai 2019.

Ambassadeurs de la Jeunesse

31 Rue de Poissy 75005 Paris

E-mail : contact@ambassadeurs-jeunesse.org

Site internet : www.ambassadeurs-jeunesse.org

Version originale en espagnol : Pablo Bertin, chargé de Mission Mercosur
des Ambassadeurs de la Jeunesse

Traduction en français : Léna Stephan, Déléguée Amériques des
Ambassadeurs de la Jeunesse

Depuis les dernières élections présidentielles aux États-Unis et le différend opposant le représentant du parti républicain Donald Trump et la représentante du parti démocrate Hillary Clinton, le positionnement dans les relations économiques internationales des États-Unis est devenu plus agressif. Candidat du parti républicain vainqueur des élections du 8 novembre 2016, Donald Trump a exigé un changement des relations entre son pays et ses principaux partenaires mondiaux. L'unilatéralisme dans les négociations internationales que les États-Unis ont menées ces dernières années a commencé à compromettre la tendance à la multilatéralisation des accords commerciaux promus au cours des dernières décennies.

En matière d'évolution des relations extérieures des États-Unis, l'évènement principal fut le retrait du pays du Partenariat transpacifique - TPP - au début de l'année 2017, un accord qui avait été promu sous l'administration du président précédent, Barack Obama. Cet accord a finalement été signé entre les pays concernés suite à la négociation le 8 mars 2018 sous le nom de « Partenariat transpacifique global et progressiste », sans les États-Unis¹. Quelques mois plus tard, les États-Unis ont exprimé leur intention de se retirer de l'accord de Paris sur le changement climatique, où sont énoncés les principaux engagements des pays signataires visant à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre, aider les pays les plus pauvres afin de leur permettre d'accéder aux énergies renouvelables dans leurs économies et que tous maintiennent une augmentation des températures mondiales en dessous de 2 ° C, proche des niveaux préindustriels².

L'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien - CJPOA pour son sigle en anglais - conclu en 2015 avec l'Iran dans le cadre de son programme nucléaire constitue une nouvelle réaction qui rompt avec le positionnement nord-américain. Dans cet accord, auquel les États-Unis ont participé avec la signature du Royaume-Uni, de la France, de la Chine, de la Russie et de l'Allemagne pour la régulation du programme d'énergie atomique de l'Iran, a été affaibli par l'annonce par le président Trump que son pays en sortirait au

¹ E. LONDOÑO, M. RICH « U.S. Allies Sign Sweeping Trade Deal in Challenge to Trump », The New York Times, 8 mars 2018.

² V. MÓNICA GÓMEZ ROYUELA, E. GONZÁLEZ, A. PINTÓ FERNÁNDEZ, « *El acuerdo de Paris. Del compromiso a la acción*. Oficina Española de Cambio Climático. », 2016.

mois de mai 2018. Ceci rompit avec les initiatives diplomatiques en matière de politique étrangère qu'avaient fondé son prédécesseur lors de la signature de l'accord.

La renégociation de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) - ou NAFTA pour ses sigles en anglais - est un autre fait qui marque une tendance au changement. Cette renégociation, dans laquelle les droits de propriété intellectuelle et le contenu d'origine nationale des États-Unis au sein des chaînes de valeur régionales étaient pertinentes pour la conclusion d'un nouvel accord, a été caractérisée par la négociation unilatérale d'un accord avec le Mexique puis avec le Canada, pour enfin signer le nouvel accord commercial pour l'Amérique du Nord le 30 novembre 2018. Ces faits marquent un tournant dans la politique étrangère américaine, révélant de nouveaux défis dans l'ordre des relations régionales dans les Amériques et à l'international.

En matière commerciale, à partir de janvier 2018, les États-Unis entament une offensive économique en relevant les droits de douane sur les machines à laver et les panneaux solaires en provenance de Chine, de Corée du Sud et du Mexique. Le 23 mars 2018, le géant nord-américain impose de nouveaux droits de douane supplémentaires sur l'acier et l'aluminium auprès de ses pays partenaires de 25% et 10% respectivement³.

En milieu d'année 2018, les conflits débutent sous un angle bilatéral lorsque les augmentations des droits de douane sur les biens importés de Chine se retrouvent énumérés sur une liste, de même que la Chine avec les biens en provenance des États-Unis.

L'offensive lancée par les États-Unis envers la Chine vise trois objectifs :

- négocier un accord sur la propriété intellectuelle garantissant la protection et les droits de propriété intellectuelle des entreprises américaines installées sur le territoire chinois ;
- augmenter la production interne d'apports diffusés conjointement avec l'accroissement de l'activité économique à l'intérieur du pays ;

³ L'Argentine a négocié des quotas pour l'acier et l'aluminium, tandis que les quotas du Brésil et de la Corée du Sud pour l'acier.

- réduction des déséquilibres mondiaux en matière commerciale auxquels le pays d'Amérique du Nord est confronté - le déficit commercial avec le géant asiatique a atteint 410 milliards de dollars EU pour 2017⁴.

L'appui dont disposent les États-Unis pour pouvoir appliquer l'augmentation des droits de douane sur les produits chinois et, dans une moindre mesure, auprès de certains de ses partenaires commerciaux, figure dans sa législation nationale dans l'article 232 de la loi intitulée *Trade Expansion Act* de 1962 et dans l'article 301 de la loi sur le commerce extérieur de 1974. La première section permet au Secrétaire du Commerce Extérieur d'enquêter sur les effets des importations pouvant affecter la sécurité nationale du pays. Il s'agit de défendre la production nationale qui approvisionne des secteurs liés à la défense nationale, aux ressources humaines, à la perte de compétences ou aux investissements liés à l'impact de la concurrence étrangère qui endommage de manière excessive la production nationale.

L'article 301 comprend la protection de la propriété intellectuelle de sociétés américaines qui serait violée dans le cadre d'un accord commercial, de tout acte et/ou de pratique injustifiable, incompatible avec le droit américain. Le Département du commerce des États-Unis a recommandé que Donald Trump prenne des mesures à l'encontre de la Chine. Ces recommandations proposent le transfert de technologies d'entreprises américaines comme condition d'accès au marché chinois et sur le développement latent de la Chine puis soulignent une perte de pouvoir économique global des États-Unis au cours des dernières années. Selon les données des Perspectives de l'économie mondiale du Fonds monétaire international (FMI), la Chine a désormais dépassé les États-Unis en tant que puissance économique si l'on prend en compte le produit intérieur brut (PIB) en termes de parité de pouvoir d'achat à partir de 2014, ce qui témoigne de l'inquiétude du marché intérieur américain.

⁴ Selon les données COMTRADE.

En ce qui concerne le développement chinois, les réformes mises en œuvre au cours des dernières décennies ont amené le géant asiatique à présenter ses idées dans le cadre du *plan Made in China 2025*. Il a été présenté en 2015 par le gouvernement chinois sous la présidence de Xi Jinping. Il définit les objectifs de son développement économique au cours des prochaines décennies, parmi lesquels se trouvent :

- la réduction des différences économiques avec les autres pays ;
- le renforcement de sa position dans le monde ;
- devenir leaders dans les secteurs de l'innovation, de la propriété intellectuelle et du développement durable.

Sur la base de ce plan, la croissance économique chinoise devrait passer d'une concentration de la production sur la quantité vers la qualité de sa structure productive et commerciale, comme indiqué dans le programme. Produit de ces objectifs et potentialités qui permettraient de diminuer le pouvoir économique des États-Unis au niveau mondial, les listes de biens chinois qui ont subi des modifications tarifaires d'entrée sur le sol américain furent aménagées pour affecter les intérêts économiques du pays asiatique.

Les représailles du gouvernement chinois, *via* l'augmentation des droits de douane sur les produits importés des États-Unis s'inscrivaient également dans une logique qui visait à affecter la production et à influencer l'opinion des électeurs de Trump lors des dernières élections présidentielles. Ci-dessous, les listes de produits sont détaillées dans la nomenclature internationale du système harmonisé de commerce international, divisées par chapitres.

Listes de produits en provenance des États-Unis vers la Chine

Dans la première liste de marchandises présentée par les États-Unis sur des produits chinois il y a 818 produits. Ils s'inscrivent dans le système de classification nationale des produits des États-Unis à 8 chiffres, avec une augmentation supplémentaire de 25% des droits de douane le 6 juillet 2018. On observe que le domaine principal est celui des réacteurs nucléaires, des chaudières et des appareils mécaniques. Cette rubrique, ainsi que celle des machines et du matériel électrique, couvrent 89% de la liste et les



importations pour 2017 atteignent 21 milliards de dollars. Ces secteurs, ainsi que les secteurs liés aux industries de l'aérospatial, de la robotique et des machines, figurent parmi les industries que la Chine promeut dans le cadre de son plan *Made in China 2025*.

Tableau 1 : Description des 818 produits de la première liste des États-Unis, sur la base des chapitres de la nomenclature du système de commerce international harmonisé.

Chapitres	Description	N° de positions tarifaires
84	Réacteurs nucléaires, chaudières, machines et appareils mécaniques	417
85	Machines et matériel électrique, appareils d'enregistrement ou de reproduction du son	186
90	Instruments et équipements d'optique, de photographie ou de cinématographie	129
28-40-86-88-89	Autres (produits chimiques, caoutchouc, matériel pour chemins de fer, avions, navires)	45
87	Véhicules à moteur, tracteurs, vélocipèdes	41

Source : propre élaboration à partir de la liste publiée par le Département du Commerce des États-Unis.

La seconde liste compte des droits de douane supplémentaires de 25%. Elle a été lancée le 23 août et contient 279 produits. La première rubrique est celle des plastiques et de ses éléments de fabrication, suivi des machines et du matériel électrique. Bien que la catégorie des machines et du matériel électrique ne compte que 36 positions, elle est la plus significative s'agissant des produits importés en 2017, atteignant 7 milliards de dollars pour 2017. Viennent ensuite les plastiques et leurs produits manufacturés avec environ 2,1 milliards de dollars. Au sein de la catégorie la plus pertinente de cette liste, les semi-conducteurs et les produits liés au secteur des technologies de l'information sont les plus touchés, le gouvernement américain ayant pour objectif de réduire et de remplacer ce type d'apports technologiques en provenance de Chine.

Tableau 2 : Description des 279 produits de la deuxième liste des États-Unis, sur la base des chapitres de la nomenclature du Système harmonisé de commerce international.

Chapitres	Description	N° de positions tarifaires
39	Plastique et ses éléments de fabrication	146
85	Machines et appareils électriques, appareils d'enregistrement ou de reproduction du son	36
84	Machines, appareils mécaniques et leurs pièces	31
87	Véhicules à moteur, tracteurs, vélocipèdes	19
90	Instruments et appareils d'optique, de photographie et de cinématographie	16
	Autres	25

Source : propre élaboration à partir de la liste publiée par le Département du Commerce des États-Unis.

Comme dans la première liste, le secteur automobile, les instruments et appareils optiques, photographiques et cinématographiques apparaissent à nouveau dans cette liste.

Sur la base des rétorsions exercées par la Chine sur chacune des listes publiées par les États-Unis, une nouvelle liste est établie le 24 septembre 2017, contenant un grand nombre de produits, atteignant le nombre de 5 744. Dans cette liste, avec une augmentation supplémentaire de 10% des droits de douane, la plupart des chapitres du système harmonisé du commerce international sont incorporés. Les produits chimiques, les poissons et les crustacés et le coton figurent parmi les plus importants niveaux tarifaires.

Tableau 3 : Description des 5744 produits de la dernière liste des États-Unis, sur la base des chapitres de la nomenclature du système harmonisé de commerce international.

Chapitres	Description	N° de positions tarifaires
28	Produits chimiques organiques et inorganiques	924
3	Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	264
52	Coton	230
48	Papiers et cartons, ouvrages en pâte de cellulose, en papier ou en carton	222
85	Machines, appareils et matériel électrique et leurs parties	213
84	Réacteurs nucléaires, chaudières, machines et autres	196
	Autres	3695

Source : propre élaboration à partir de la liste publiée par le Département du Commerce des États-Unis.

Toutefois, en termes de valeurs importées, les produits du chapitre le plus important appartiennent aux machines, aux appareils électroménagers, au matériel électrique et à leurs pièces, s'élevant à 43 milliards de dollars ; suivis des réacteurs nucléaires, des chaudières et des machines avec 30 milliards de dollars pour l'année 2017.

Listes de produits provenant des États-Unis et taxés par la Chine

En réponse à la première liste imposée par les États-Unis, la Chine présente une liste de 530 produits dans son système de classification des produits à huit chiffres, avec des augmentations supplémentaires de 15%, 25% et 40% des droits de douane. Dans cette liste, les principaux chapitres de la nomenclature du système harmonisé sont les viandes et le poisson, ainsi que les fruits et les légumes.

Tableau 4 : Description des 530 produits de la première liste de la Chine, sur la base des chapitres de la nomenclature du système de commerce international harmonisé.

Chapitres	Description	N° de positions tarifaires
02 – 03	Viandes et poissons	230
07 – 08	Fruits et légumes	184
16 – 20	Préparations de viandes, poissons, fruits et légumes	45
10 – 11 - 12	Céréales, meunerie et graines	26
22 - 24 - 52	Autres (boissons, déchets, tabac et coton	23
4 - 14	Produits laitiers et autres produits d'origine végétale	22

Source : propre élaboration à partir de la liste publiée par le Ministère de la finance chinois.

Malgré cela, les chapitres les plus touchés en termes de valeurs importées étaient les céréales et les semences, atteignant 16 milliards de dollars pour 2017. Comme on peut le constater, la plupart de ces produits affectent le secteur agricole américain, représentant l'un des principaux réseau de soutien électoral du président actuel lors des dernières élections présidentielles aux États-Unis. Le secteur du soja, en particulier le soja produit sur les terres d'Amérique du Nord, est le produit le plus touché.

Dans la deuxième liste, le secteur des véhicules à moteur, tracteurs et autres véhicules couvre 178 positions tarifaires. Toutefois, si l'on considère les échanges concernés, le secteur le plus important est celui des combustibles minéraux, en ce qui concerne le charbon, les combustibles pétroliers et le gaz naturel. Le cuivre et ses éléments de fabrication sont un autre chapitre parmi les plus touchés en termes de valeur importée par la Chine, en provenance des États-Unis, représentant un commerce de 1,4 milliards de dollars pour les produits figurant sur la liste.

Tableau 5 : Description des 333 produits de la deuxième liste de la Chine, sur la base des chapitres de la nomenclature du système de commerce international harmonisé.

Chapitres	Description	N° de positions tarifaires
87	Véhicules à moteur, tracteurs, vélocipèdes	178
27	Combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation	64
39	Plastiques et ses éléments de fabrication	13
81	Les autres métaux communs; éléments de fabrication de ces matériaux	12
29	Produits chimiques organiques	11
	Autres	55

Source: propre élaboration à partir de la liste publiée par le Ministère de la finance de Chine.

Le 24 septembre, en réponse à la dernière liste présentée par les États-Unis, la Chine présente une nouvelle liste qui concerne 5 201 produits, couvrant la plupart des produits importés des États-Unis, parallèlement aux listes de produits précédemment.

Tableau 6 : Description des 5201 produits de la troisième liste de la Chine, sur la base des chapitres du système harmonisé de nomenclature du commerce international.

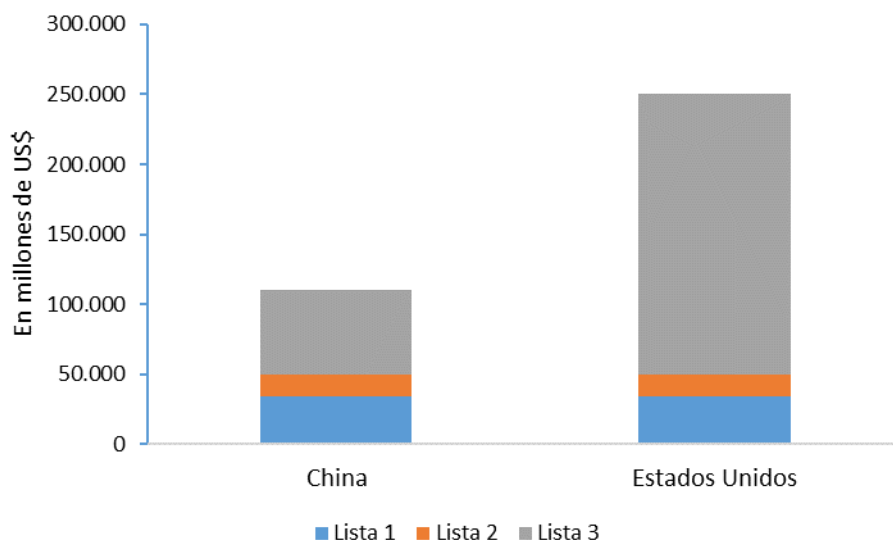
Chapitres	Description	N° de positions tarifaires
84	Réacteurs nucléaires, chaudières, machines et autres	734
85	Machines, appareils et matériel électrique avec leurs composants	459
29	Produits chimiques organiques et inorganiques, autres	562
72	Fonte, acier, et leurs éléments de fabrication	295
90	Instruments et équipements optiques, photographiques ou cinématographiques, et autres.	207
39	Plastique et ses produits manufacturés	132
62	Vêtements et accessoires, excepté en tricot	120
44	Bois, charbon de bois et produits du bois	109
40	Caoutchouc et produits manufacturés	102
	Autres	2481

Source : propre élaboration à partir de la liste publiée par le Ministère de la finance chinois.

Dans ce cas, les réacteurs nucléaires, les chaudières et les machines constituent la rubrique la plus touchée en termes de nombre de niveaux tarifaires et de valeurs importées, atteignant 9,5 milliards de dollars pour 2017, suivis des instruments et équipements optiques, de la photographie ou cinématographie avec 8 milliards de dollars. Si nous prenons en compte toutes les listes élaborées entre les deux pays, le commerce estimé pour 2018 qui serait affecté atteindrait 360 milliards de dollars. Il est nécessaire de mentionner que, dans cette analyse, les autres pays affectés dans une moindre mesure par certaines hausses tarifaires de leurs produits par les États-Unis, tels que l'Inde, la Russie, l'Union européenne, le Mexique, le Canada, la Turquie, entre autres, ne sont pas pris en compte⁵.

⁵ Ces pays ont entamé des consultations avec l'OMC, demandant la création d'un groupe spécial chargé de traiter cette question, à l'instar des États-Unis face à l'augmentation des droits de douane frappant ses produits sur les produits affectés par les mesures.

Graphique : Valeurs estimées des échanges concernés pour 2018 au sein des listes analysées



Vers une nouvelle rencontre

Lors de la réunion du forum économique du G20, qui s'est tenue à Buenos Aires le 1er décembre 2018, le président chinois Xi Jinping a rencontré son homologue américain Donald Trump. Lors de cette réunion, un accord a été conclu pour calmer la guerre commerciale jusqu'au 1er mars 2019 et tenter de trouver des solutions afin de ne pas aggraver les tensions entre les deux pays. À cet égard, les États parties ont convenu de traiter des questions telles que :

- les changements structurels dans le transfert de technologies, les droits de propriété intellectuelle, les barrières non tarifaires, les cyber-attaques, l'agriculture et les services ;
- les achats des produits américains par le géant asiatique qui réduisent les déséquilibres commerciaux, en particulier les produits liés à l'agriculture, aux énergies, etc. ;
- les achats de produits agricoles américains par la Chine doivent avoir lieu de manière immédiate.

Si aucun accord n'était conclu, les États-Unis appliqueraient un droit de douane additionnel de 25% au lieu des 10% appliqués à la dernière liste, qui comprend 5 744 produits.

Un des premiers signaux de résolution de ce conflit fut l'achat immédiat de produits agricoles par la Chine, principalement l'achat de soja pour plus d'un million et demi de tonnes, 20 jours après la réunion de Buenos Aires. Comme mentionné ci-dessus, ce produit concerne les exportations américaines vers la Chine, puisque le géant asiatique achète environ 60% de ce qui est vendu et que les États-Unis fournissent environ 30% de ce produit au marché chinois⁶.

Au cours des premiers mois de l'année, des réunions techniques ont été organisées pour négocier et évaluer les prochaines étapes jusqu'à la réunion entre les plus hautes autorités des deux pays, début mars 2019. Alors que les négociations avançaient en faveur d'un accord et énonçaient les exigences et obligations imposées entre les deux pays, Donald Trump a reporté la date d'imposition des nouveaux tarifs, pensant que le conflit serait réglé dans les prochains mois, et qu'une rencontre pourrait être organisée avec son homologue chinois, ce qui mettrait fin à l'accord et diluerait les problèmes traités dans la guerre commerciale de 2018.

Parmi les principales exigences de l'accord et des négociations menées jusqu'à présent, il fait mention de l'augmentation des commissions et de la réduction des droits de douane par le gouvernement chinois sur les produits américains liés aux secteurs agricole, de l'énergie, aux produits chimiques et aux semi-conducteurs.

Une prochaine rencontre entre le Président des États-Unis et le Premier Ministre chinois marquera les nouvelles orientations, non seulement dans les relations bilatérales qu'entretiennent les deux pays, mais également pour les principales puissances mondiales qui devront réorganiser leur structure productive et commerciale.

Constatant l'accroissement de la concurrence entre les États-Unis et la Chine, le Ministre allemand de l'économie, Peter Altmaier, a lancé un nouveau plan de production pour l'industrie allemande lors des premiers jours du mois de février 2019, voulant laisser derrière lui l'image d'*observateur passif* dont dispose l'Union européenne quant à cette

⁶ D'après un calcul personnel effectué grâce aux données COMTRADE.

question⁷, en dehors des rapprochements entre Donald Trump et le président de la Commission Européenne Jean-Claude Juncker qui avaient eu lieu en milieu d'année 2018, lors du développement du Traité Transatlantique de Commerce et d'Investissement (TTIP) mis en avant par les deux parties⁸.

Dans ces nouvelles politiques énoncées par l'Etat allemand, la France a également rejoint l'initiative et, à la fin du mois de février 2019, les deux gouvernements ont publié une déclaration⁹. Ce document nécessite des modifications des règles de la Commission européenne en matière économique afin de s'adapter aux nouveaux changements et aux concurrents actuels, principalement sur le continent asiatique. De cette manière, il est prévu de stimuler la production de produits manufacturés mondiaux par la mise en œuvre de politiques industrielles favorisant le développement de secteurs tels que l'intelligence artificielle, la santé et les transports d'ici l'horizon 2030, occupant une place importante à l'échelle mondiale. D'autre part, au cours des derniers jours du mois de mars 2019, Xi Jinping a effectué une tournée en Europe pour promouvoir les accords de participation au projet mondial développant le transport de marchandises intercontinental, appelé « *la nouvelle route de la soie* ». Avec l'Italie, la Chine a signé un protocole d'accord garantissant la participation de l'Italie au projet chinois¹⁰. Ce type d'actions, lié à l'accord passé avec la France pour l'achat d'avions Airbus et à l'autorisation de la Principauté de Monaco pour le développement de la 5G par la société Huawei sur son territoire, témoigne de l'inquiétude du gouvernement des États-Unis envers l'expansion technologique et géopolitique de la Chine, non seulement en Asie, en Afrique et en Amérique latine, mais également sur le continent européen¹¹.

⁷ L. BERSHIDSKY, « Germany enters the global economy wars », *Bloomberg*, 5 février de 2019.

⁸ S. JOHNSON, « Europe's Trade Victory in Washington », *Project Syndicate*, 30 juillet 2018.

⁹ La déclaration était intitulée « Une politique industrielle européenne digne du XXI^e siècle », qui détaille les préoccupations et les besoins en matière d'investissement accru dans l'innovation des nouvelles technologies, la défense des technologies, les entreprises et les marchés européens, et l'adaptation du cadre réglementaire européen à base de l'interdiction de la fusion par la Commission européenne entre les sociétés ALSTOM et SIEMENS.

¹⁰ A. CHATZKY, « China's Belt and Road gets a Win in Italy », *Council on Foreign Relations*, 27 mars 2019.

¹¹ T. WIBAWA, China hails « historic » Europe Trip as Xi signs billion dollar deals with France, BRI with Italy, 26 mars 2019.

Preuve des évolutions de la politique étrangère des principales puissances internationales et de la concurrence pour s'approprier les technologies qui marqueront le développement de la production mondiale dans les années à venir, la réorganisation de l'ordre économique international sera un fait incontestable qui influencera les relations diplomatiques entre les blocs économiques de l'Est et de l'Ouest. Compte tenu de l'importance des éléments en jeu, cette route constituera un parcours complexe pour parvenir à un contexte de paix dans les relations économiques internationales entre les grandes puissances mondiales, où les États-Unis et la Chine seront des acteurs qui joueront un rôle crucial.

© : Tous droits réservés, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2019.

Ambassadeurs de la Jeunesse

31 Rue de Poissy, 75005 Paris

E-mail : contact@ambassadeurs-jeunesse.org

Site internet : www.ambassadeurs-jeunesse.org

