

La négociation des accords de libre-échange sous l'administration Trump : les principes de réciprocité et de multilatéralisme

Geneviève Dufour et Delphine Ducasse

Volume 30, numéro 2, 2017

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1064677ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1064677ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dufour, G. & Ducasse, D. (2017). La négociation des accords de libre-échange sous l'administration Trump : les principes de réciprocité et de multilatéralisme. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 30(2), 51–73. <https://doi.org/10.7202/1064677ar>

Résumé de l'article

Les États-Unis exercent une influence certaine et majeure dans le champ des négociations commerciales internationales depuis plusieurs décennies. Lorsque Donald Trump a annoncé haut et fort qu'il modifierait considérablement les manières de faire, le monde s'est donc mis aux aguets. Déjà à l'époque de la campagne électorale, on connaissait les idées des candidats sur le libre-échange. Tant Donald Trump que Hillary Clinton s'y étaient dits opposés, bien que dans des proportions différentes. Une fois élu, Donald Trump a passé des paroles aux actes et a modifié le système actuel de libre-échange, remettant en cause les principes qui sont au cœur des négociations commerciales. Dès lors, les fondamentaux du libre-échange se trouvent ébranlés, et au premier titre les principes de réciprocité et de multilatéralisme. Pour y arriver, l'administration Trump a construit une rhétorique autour du concept de déficit commercial qui semble aussi en rupture avec les règles et les fondements du commerce international. Ainsi, depuis son entrée en fonction, le nouveau président s'affiche en rupture avec ce qu'ont fait ses prédécesseurs. Ses décisions ont pour effet de modifier les paramètres de négociation qui sont à la base de tout accord de libre-échange négocié depuis, au moins, la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

LA NÉGOCIATION DES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE SOUS L'ADMINISTRATION TRUMP : LES PRINCIPES DE RÉCIPROCITÉ ET DE MULTILATÉRALISME

*Geneviève Dufour et Delphine Ducasse**

Les États-Unis exercent une influence certaine et majeure dans le champ des négociations commerciales internationales depuis plusieurs décennies. Lorsque Donald Trump a annoncé haut et fort qu'il modifierait considérablement les manières de faire, le monde s'est donc mis aux aguets. Déjà à l'époque de la campagne électorale, on connaissait les idées des candidats sur le libre-échange. Tant Donald Trump que Hillary Clinton s'y étaient dits opposés, bien que dans des proportions différentes. Une fois élu, Donald Trump a passé des paroles aux actes et a modifié le système actuel de libre-échange, remettant en cause les principes qui sont au cœur des négociations commerciales. Dès lors, les fondamentaux du libre-échange se trouvent ébranlés, et au premier titre les principes de réciprocité et de multilatéralisme. Pour y arriver, l'administration Trump a construit une rhétorique autour du concept de déficit commercial qui semble aussi en rupture avec les règles et les fondements du commerce international. Ainsi, depuis son entrée en fonction, le nouveau président s'affiche en rupture avec ce qu'ont fait ses prédécesseurs. Ses décisions ont pour effet de modifier les paramètres de négociation qui sont à la base de tout accord de libre-échange négocié depuis, au moins, la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

For decades, the United States has been a major influence in the field of international trade negotiations. When Donald Trump announced he would change the status quo, the world held its breath. During the 2016 campaign, the political stances of the candidates regarding free trade were well-established. Both Donald Trump and Hillary Clinton were opposed to free trade, albeit in different respects. Once elected, Donald Trump put words into action and changed the current free trade system. Trump called into question the principles at the heart of trade negotiations, such as reciprocity and multilateralism, and shook them to their core. To achieve this shift, the Trump administration built its rhetoric around the concept of trade deficits, and abandoned the rules and foundations of international trade. Trump's decisions have impacted the negotiating parameters that underlie all free trade agreements since, at the very least, the end of the Second World War.

Los Estados Unidos ejercen una influencia cierta y superior en el campo de las negociaciones comerciales internacionales desde varias décadas. Cuando Donald Trump anunció alto y fuerte que modificaría considerablemente las maneras de hacer, el mundo se puso al acecho. Ya en la época de la campaña electoral, conocíamos las ideas de los candidatos sobre el libre comercio. Tanto Donald Trump como Hillary Clinton se habían mostrado contrarios allí, aunque en proporciones diferentes. Una vez elegido, Donald Trump pasó de la palabra a la acción y modificó el sistema actual de libre comercio, poniendo en cuestión los principios que están en el corazón de las negociaciones comerciales. Desde entonces, los fundamentales del libre comercio se encuentran puestos en movimiento, y en primer lugar los principios de reciprocidad y de multilateralismo. Para llegar allá, la administración Trump construyó una retórica alrededor del concepto de déficit comercial que parece también en ruptura con las reglas y los fundamentos del comercio internacional. Así, desde su toma de protesta, el nuevo presidente se exhibe en ruptura con lo que hicieron sus predecesores. Sus decisiones tienen por resultado de modificar los parámetros de negociación que están en la base de todo acuerdo de libre comercio negociado desde, por lo menos, el fin de la Segunda Guerra mundial.

* Geneviève Dufour est professeure agrégée à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke et Delphine Ducasse est diplômée de la maîtrise en droit international et politique internationale appliquée de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke. Les auteurs remercient Philibert Baranyanka, professeur à la faculté de droit de l'Université du Burundi et post-doctorant à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke pour son aide précieuse dans la mise à jour et la révision finale de cet article. L'article est à jour au 4 juin 2018.

De par leur grandeur et leur puissance économique, les États-Unis jouent un rôle de premier plan dans l'économie mondiale¹. Ce rôle leur permet à bien des égards d'imposer leurs vues et manières de faire depuis plus de soixante-dix ans². Dans cette optique, les États-Unis exercent une influence certaine et majeure dans le champ des négociations commerciales internationales.

Depuis l'élection de Donald Trump, le monde est aux aguets en matière de commerce international. Il faut dire que ce dernier a annoncé haut et fort qu'il modifierait considérablement les manières de faire. À cet égard, les États-Unis font figure d'exception dans le panorama des grandes puissances économiques. En effet, le Congrès possède l'autorité en matière de commerce international, mais délègue la plupart du temps cette prérogative à l'exécutif³. Dès lors, le président américain détient un pouvoir important en matière de commerce international, que certains qualifient de « carte blanche⁴ ».

Ainsi, depuis son entrée en fonction, le nouveau président s'affiche en rupture avec ce qu'ont fait ses prédécesseurs. En effet, ses décisions ont pour effet de modifier les paramètres de négociation qui sont à la base de tout accord de libre-échange négocié depuis, au moins, la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Déjà à l'époque de la campagne électorale, on connaissait les idées des candidats sur le libre-échange. Tant Donald Trump que Hillary Clinton s'y étaient dits opposés, bien que dans des proportions différentes⁵. Pour Donald Trump, le libre-échange devait être considéré comme le grand responsable du chômage aux États-Unis. Dès lors, devant un problème complexe, impliquant de multiples dimensions telles que l'éducation ou encore l'automatisation, Donald Trump apportait une réponse facile ayant pour but de satisfaire sa base électorale ouvrière. Cette stratégie populiste s'est avérée gagnante, mais impose aujourd'hui au président d'agir en conséquence.

En effet, à l'inverse de son prédécesseur Barack Obama, dont on se rappelle les critiques à l'égard de certains accords de libre-échange lors de sa campagne électorale, mais qui avait mis de côté ses doléances lors de sa présidence, Donald Trump a transformé ses discours protectionnistes en actes une fois assermenté. Ainsi, dès son discours inaugural le 20 janvier 2017, il a soutenu ou réaffirmé l'idée que l'industrie américaine profitait surtout aux nations étrangères au détriment du peuple américain :

¹ En effet, les États-Unis représentent un quart du PIB mondial.

² On peut penser entre autres au dollar comme monnaie de référence mondiale, à la convertibilité du dollar en or jusqu'en 1974, à l'hégémonie du modèle libéral, à l'échec de l'Organisation internationale du commerce, à l'exclusion du domaine agricole des disciplines du *GATT* et aux sanctions économiques unilatérales imposées et grandement respectées dans le cadre des *Lois Helm-Burton et D'amato*.

³ Bruce Stokes, « Les États-Unis et le GATT : la politique commerciale de l'ère Clinton » (1993) :2 *Relations étrangères* 367.

⁴ James Pethokoukis, « How Trump Views Trade » (2017) 36:1 *The International Economy* 36 à la p 38 [Pethokoukis].

⁵ David P. Fidler, « President Trump, Trade Policy, and American Grand Strategy: From Common Advantage to Collective Carnage » (2017) 12:1 *Asian Journal of WTO Health Law and Policy* 1 à la p 14 [Fidler].

*For many decades, we've enriched foreign industry at the expense of American industry; [...] We've made other countries rich while the wealth, strength, and confidence of our country has disappeared over the horizon. One by one, the factories shuttered and left our shores, with not even a thought about the millions upon millions of American workers left behind. [...] The wealth of our middle class has been ripped from their homes and then redistributed across the entire world*⁶.

Pour Donald Trump, les travailleurs américains s'avèrent être les grands perdants du libre-échange, leur richesse et leurs emplois ayant été redistribués à l'étranger. Dès lors, il lui faut modifier les façons de faire. En cette matière, il semble que rien ne soit épargné. À cet effet, plusieurs commencent à s'inquiéter fortement, craignant la fin du multilatéralisme, le retrait des États-Unis de l'OMC⁷, des lendemains difficiles pour l'économie américaine⁸ ou encore l'avènement d'une guerre commerciale⁹. Certains vont même jusqu'à ressusciter les effets — réels ou parfois trop facilement présumés — de la *Loi Hawley-Smoot* de 1930¹⁰ ou encore évoquer le spectre d'un conflit armé¹¹.

Il est vrai, l'administration Trump modifie de plusieurs manières le système actuel et ce faisant, il remet en cause les principes qui sont au cœur des négociations commerciales. Dès lors, les fondamentaux du libre-échange se trouvent ébranlés, et au premier titre les principes de réciprocité (II) et de multilatéralisme (III). Pour y arriver, l'administration Trump a construit une rhétorique autour du concept de déficit commercial qui semble aussi en rupture avec les règles et les fondements du commerce international (I).

I. Rhétorique autour du concept de déficit commercial : le libre-échange au détriment des États-Unis

Afin d'appuyer son discours, le président américain a martelé l'idée suivant laquelle le déficit commercial américain constitue la preuve de l'impact négatif du

⁶ Donald J. Trump, « Remarks of President Donald J. Trump – as prepared for delivery » *The Inaugural Address* (20 janvier 2017), en ligne : The White House <www.whitehouse.gov/inaugural-address> [Trump].

⁷ Pethokoukis, *supra* note 4.

⁸ Katie Allen, « Trump presidency poses threat to global economy, warns Fitch » *The Guardian* (10 février 2017), en ligne : The Guardian <www.theguardian.com/us-news/2017/feb/10/trump-presidency-poses-threat-to-global-economy-fitch-ratimngs-agency-trade-relations>.

⁹ Il semble qu'elle soit définitivement lancée depuis le 31 mai 2018. Voir ci-dessous les développements relatifs au refus de prolonger les exemptions sur les importations d'acier et d'aluminium du président Trump, *infra* note 111.

¹⁰ Cette loi avait eu pour effet d'augmenter les droits de douane de milliers de produits importés aux États-Unis. Plusieurs États avaient alors répliqué en imposant à leur tour des droits de douane importants. Selon certains, cette loi serait à l'origine de l'accélération de la Grande Dépression. Voir Paul Krugman, « The Mitt-Hawley Fallacy » *The New York Times* (4 mars 2016), en ligne : The NY Times <krugman.blogs.nytimes.com/2016/03/04/the-mitt-hawley-fallacy/>.

¹¹ À cet effet, voir l'analyse du lien entre commerce et guerre par Yusuf Ayotunde Abdulkareem : Yusuf Ayotunde Abdulkareem, « Conflict, International Trade and President Trump's Isolationist Policies » (2018) 17:1 *Journal of International Trade Law and Policy* 34.

libre-échange. Ce discours nationaliste¹² populiste¹³ est simple et facile à comprendre pour la base ouvrière : les États-Unis achètent davantage des autres pays qu'ils ne leur vendent et cette balance négative résulte directement des accords de libre-échange¹⁴. Dès lors, il devient impératif pour lui de modifier, voire d'annuler ces accords.

C'est dans cette perspective que le *Décret présidentiel 13786* demandant un rapport omnibus sur les déficits commerciaux fut signé le 31 mars 2017¹⁵. Cet acte décrit explicitement les déficits commerciaux comme sources de défis pour la croissance économique ou le plein-emploi. Il mandate le secrétaire au Commerce d'identifier les États avec lesquels les États-Unis affichent un déficit commercial significatif en bien ainsi que les causes de ces déficits. Le Canada, la Chine, l'Union européenne, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, la Corée du Sud, la Malaisie, le Mexique, la Suisse, Taiwan, la Thaïlande et le Vietnam sont identifiés comme pays avec lesquels les États-Unis ont un déficit commercial et avec lesquels la manière de commercer doit être revue¹⁶. C'est d'ailleurs dans ce contexte que les États-Unis ont demandé la renégociation de l'*Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)* avec le Mexique et le Canada. Cela ressort clairement des objectifs de renégociation du représentant au Commerce : « *Improve the U.S. trade balance and reduce the trade deficit with the NAFTA countries*¹⁷ ». Cette même rhétorique a justifié la

¹² Le nationalisme économique est au cœur de la politique de l'administration Trump. Selon l'ancien conseiller stratégique du président, Steve Bannon, le nationalisme économique est considéré comme une des trois priorités clés; voir Pethokoukis, *supra* note 4 à la p 37.

¹³ Voir notamment Simon Lester et Inu Manak, « The Rise of Populist Nationalism and the Renegotiation of NAFTA » (2018) 21:1 *J Intl Econ L* 151; Ronald F. Inglehart et Poppa Norris, « Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash » (2016) Harvard Kennedy School Working Paper RWP16-026.

¹⁴ Donald Trump avait déjà évoqué l'idée de rétablir la balance commerciale s'il devenait président des États-Unis lors d'une apparition à l'émission d'Oprah Winfrey en 1988 : « *I'd make our allies pay their fair share. We're a debtor nation. Something is going to happen over the x-number of years with this country because you can't keep going on losing \$200 billion, and yet we let Japan come in and dump everything into our markets. It's not free trade. If you ever go to Japan right now and try to sell something, forget about it, Oprah, just forget about it. It's almost impossible. They don't have laws against it, they just make it impossible. They come over here, they sell their cars, their VCRs, they knock the hell out of companies. ... They are beating the hell out of this country* », Pethokoukis, *supra* note 4 à la p 37.

¹⁵ É-U, Office of the Press Secretary, « Presidential Executive Order Regarding the Omnibus Report on Significant Trade Deficits » *Executive Order* (31 mars 2017), en ligne : The White House <www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/31/presidential-executive-order-regarding-omnibus-report-significant-trade> [É-U, Office of the Press Secretary].

¹⁶ É-U, International Trade Administration, *Public Comments and Hearing Regarding Administration Report on Significant Trade Deficits*, Doc 2017-07827, 82 *Federal Register* 18110, 2017.

¹⁷ É-U, Office of the United States Trade Representative, *Summary of objectives for the NAFTA renegotiation* (17 juillet 2017), en ligne : USTR <ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>; La vision de Donald Trump de l'*ALÉNA* est partagée par le représentant au Commerce Robert Lighthizer, qui a débuté les négociations par un discours assez négatif, indiquant que l'*ALÉNA* avait échoué pour plusieurs Américains et qu'il était à l'origine du déficit commercial aux dépens des États-Unis, voir Daniel Blanchette Pelletier, « ALÉNA : les États-Unis fermes devant leurs partenaires canadien et mexicain », *Radio-Canada* (16 août 2017), en ligne : Radio-Canada <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1050635/ouverture-negociations-ALÉNA-États-Unis-canada-Mexique> [*Radio-Canada*].

renégociation de l'*Accord de libre-échange entre les États-Unis et la Corée du Sud (KORUS)*, qualifié par le représentant américain au commerce, Robert Lighthizer, d'accord ayant produit une « *significant trade imbalance*¹⁸ ».

Les déficits commerciaux sont ainsi devenus le principal argument de la nouvelle stratégie commerciale de Trump. Or, cette vision du commerce international ne prend pas en considération trois éléments pourtant essentiels à une compréhension globale des relations internationales économiques.

Premièrement, les chiffres utilisés par Trump sont biaisés, se bornant aux balances commerciales en marchandises. Le Canada a d'ailleurs soumis des commentaires dans le cadre du *rapport Omnibus* montrant plutôt un surplus commercial global des États-Unis avec le Canada¹⁹. En effet, le *Décret* de Trump du 31 mars 2017 est spécifique aux déficits commerciaux en biens, excluant ainsi la valeur des services de la balance commerciale. Or, si on inclut la valeur des services dans le calcul, les États-Unis affichaient un surplus de 8,1 milliards de dollars américains avec le Canada en 2016. Encore plus frappant, si on exclut les importations canadiennes d'énergie, les États-Unis n'ont pas de déficit commercial en marchandises avec le Canada²⁰. Selon le Mexique, le déficit américain ne représente que 12 % des échanges commerciaux entre les deux pays alors que les États-Unis ont un surplus commercial dans le domaine des services²¹. La même erreur est produite pour justifier la renégociation de la *KORUS* : les États-Unis accusent un déficit commercial important avec la Corée du Sud en matière de commerce de marchandises (27,7 milliards US\$). Or, ils se gardent bien de mentionner que la balance en matière de commerce de services est nettement positive (10,7 milliards US\$), mais surtout que les balances commerciales varient considérablement d'un secteur à l'autre²². Il faut tout de même reconnaître à l'administration Trump que la balance commerciale en biens des États-Unis avec la Chine est dérangeante : le déficit américain est passé de 83 milliards en 2001, date d'accession de la Chine à l'OMC, à 375 milliards en 2017²³.

¹⁸ É-U, « South Korea to Consider Possible Revisions to Trade Deal » *Bridges* (12 octobre 2017), en ligne : Bridges <www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-south-korea-to-consider-possible-revisions-to-trade-deal> [É-U].

¹⁹ Gouvernement du Canada, « *Comments by the Government of Canada to the International Trade Administration, U.S. Department of Commerce and the Office of the United States Trade Representative — Public comments and hearing regarding administration report on significant trade deficits* » (17 avril 2017), en ligne : <https://www.thompsonhine.com/uploads/1345/doc/Comments_by_the_Government_of_Canada_on_Significant_Trade_Deficits.pdf> à la p 3 [Gouvernement du Canada].

²⁰ *Ibid* aux pp 3-4.

²¹ Ambassade du Mexique aux États-Unis, *Government of Mexico response to USDOC and USTR request for comments on significant trade deficits*, Doc 2017-0003, 2017 à la p 2 [Ambassade du Mexique aux États-Unis].

²² É-U, *supra* note 18.

²³ Si on compare avec le Canada, le déficit est resté relativement constant, passant de 13 milliards en 1994, date d'entrée en vigueur de l'*ALÉNA*, à 17 milliards en 2017; É-U, United States Census Bureau, « Trade in goods with China » *Foreign Trade* (2018), en ligne : Census Bureau <www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>; É-U, United States Census Bureau, « Trade in

Deuxièmement, cette vision ne prend pas en considération les chaînes de valeurs intégrées qui transcendent les frontières. En effet, l'administration Trump fait plutôt un lien direct entre déficit commercial et mesures commerciales déloyales employées par d'autres États. Dans son *Décret* du 31 mars 2017 demandant un rapport omnibus sur les déficits commerciaux, le président demande au secrétaire au Commerce d'examiner les causes des déficits. Ce *Décret* incrimine indistinctement les tarifs différentiels, les barrières non tarifaires ou encore les mesures discriminatoires à l'égard du commerce américain²⁴. Or, l'existence de chaînes de valeur intégrées fait en sorte qu'il est erroné de se fier uniquement aux balances commerciales export-import. Par exemple, 17,5 % de la valeur des exportations canadiennes vers les États-Unis renferment en moyenne un contenu américain²⁵. De façon similaire, 40 % des produits mexicains exportés aux États-Unis contiennent une valeur ajoutée provenant des États-Unis²⁶. Cela démontre les multiples échanges transfrontières qui ont lieu avant qu'un bien fini ne soit produit. C'est le cas de l'avion de la C Series de Bombardier conçu et assemblé au Québec : pas moins de quatorze entreprises américaines sont impliquées dans la fabrication de l'avionneur canadien et plus de 50 % du contenu de l'avion provient des États-Unis²⁷. Pourtant, l'administration Trump s'en est prise à ce modèle d'avion considéré en compétition avec ceux de Boeing²⁸, alors même que de nombreux emplois américains dépendent de cet avion assemblé au Canada. Par contre, dans le cas de la Chine, l'administration Trump possède certainement des assises factuelles pour affirmer que des pratiques déloyales employées par la Chine accentuent le déficit commercial des États-Unis avec la Chine. En effet, dans leur rapport annuel sur le respect par la Chine des règles de l'OMC, le Bureau du représentant au Commerce a constaté que des officiels

goods with Canada » *Foreign Trade* (2018), en ligne : Census Bureau <www.census.gov/foreign-trade/balance/c1220.html>.

²⁴ É-U, Office of the Press Secretary, *supra* note 15 : « *assess the major causes of the trade deficit, including, as applicable, differential tariffs, non-tariff barriers, injurious dumping, injurious government subsidization, intellectual property theft, forced technology transfer, denial of worker rights and labor standards, and any other form of discrimination against the commerce of the United States or other factors contributing to the deficit* ».

²⁵ Gouvernement du Canada, *supra* note 19 à la p 3.

²⁶ Ambassade du Mexique aux États-Unis, *supra* note 21 à la p 6.

²⁷ Selon l'affirmation du président et chef de la direction de Bombardier, Alain Bellemare; Jean-François Coderre, « Airbus aux commandes de la C Series », *La Presse canadienne* (17 octobre 2017), en ligne : LaPresse <www.lapresse.ca/actualites/201710/16/01-5140218-airbus-aux-commandes-de-la-c-series.php>.

²⁸ Selon les termes du secrétaire américain au Commerce, Wilbur Ross, à la suite de la décision de la Commission du commerce international des États-Unis du 20 décembre 2017 dans le dossier Boeing — Bombardier sur les droits antidumping et les mesures compensatoires : « Les États-Unis sont engagés dans un commerce libre, équitable et réciproque et se tiendront toujours aux côtés des travailleurs et des entreprises américaines qui sont pénalisés par des importations inéquitables », voir « Washington recommande toujours des droits punitifs de près de 300% pour la C Series », *Radio-Canada* (20 décembre 2017), en ligne : Radio-Canada <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1074333/washington-recommande-toujours-des-droits-punitifs-de-pres-de-300-pour-la-c-series> [*Radio-Canada*]. Notons que cette Commission a finalement tranché en faveur de Bombardier en considérant que Boeing n'avait subi aucun dommage de l'octroi de subventions au programme de la C Series, voir É-U, International Trade Commission, *100 — to 150 — Seat Large Civil Aircraft From Canada, Determinations*, Doc 2018-03317, 83:34 Federal Register 7218, 2018.

chinois ont requis des compagnies étrangères des transferts de technologie pour autoriser des investissements, ou encore la présence de subventions ou de mesures favorisant les entreprises d'État²⁹.

Troisièmement, l'utilisation des déficits commerciaux comme outils d'analyse de la réussite ou des échecs du commerce international ignore également la théorie des avantages comparatifs, souvent critiquée³⁰, mais pourtant largement acceptée aux États-Unis³¹, depuis la Deuxième Guerre mondiale, comme justificatif ou fondement du commerce international³². Cette théorie énonce qu'à ressources données, la spécialisation des pays et la liberté des échanges mènent à un système qui favorise le plus l'intérêt national. Ainsi, les États exportent les produits qu'ils réalisent à bas coût et importent les autres produits qu'ils consomment à un meilleur prix que s'ils ne les produisaient eux-mêmes³³. Les entreprises nationales font ainsi produire à plus bas coût certaines pièces à l'étranger et demeurent donc compétitives sur le marché international. Suivant cette théorie, les consommateurs seraient les principaux gagnants³⁴, mais cela entraînerait nécessairement des déficits commerciaux dans certains domaines ou avec certains pays en particulier, selon les avantages comparatifs de chacun.

Malgré des erreurs méthodologiques graves³⁵, l'administration Trump continue à utiliser les déficits commerciaux pour justifier les modifications au commerce international qu'elle souhaite mettre en place³⁶. Pourtant, même si les

²⁹ É-U, Office of the United States Trade Representative, *2016 Report to congress on China's WTO compliance*, à la p 4 (janvier 2017), en ligne : USTR <ustr.gov/sites/default/files/2016-China-Report-to-Congress.pdf> [É-U, *2016 Report to congress*].

³⁰ L'idée n'est pas d'encenser ni d'approuver la théorie des avantages comparatifs, mais plutôt d'insister sur le fait que cette théorie est généralement admise dans les cercles gouvernementaux américains depuis plus de soixante-dix ans et qu'il est étrange que cette théorie ne soit pas prise en compte dans la réflexion de l'administration Trump.

³¹ D'autres théories sont aux fondements de la politique commerciale américaine, mais cette théorie des avantages comparatifs est ici utilisée pour mettre en exergue la contradiction entre l'adhésion historique des États-Unis à cette théorie et le refus de l'administration Trump de ne pas être compétitive dans tous les domaines à la fois. On pourrait certainement référer aussi à la théorie des avantages absolus de Adam Smith ou encore à la théorie mercantiliste. Pour une meilleure compréhension des fondements doctrinaux de la politique commerciale américaine, voir Jean-Marc Siroën, «La politique commerciale américaine : une perspective historique» (1988) 3:4 *Revue française d'économie* 95.

³² Fidler, *supra* note 5 à la p 6.

³³ Jean-Marc Siroën, «L'intérêt national dans les négociations internationales commerciales. La crise du "mercantilisme libéral"» (2017) 1:5 *Revue internationale et stratégique* 99 au para 8.

³⁴ *Ibid* au para 9.

³⁵ Christian Zimmerman, «Demystifying the Trade Balance: Why a trade balance deficit isn't necessarily a sign of poor economy» *FRED Blog* (27 février 2017), en ligne : FRED Blog <fredblog.stlouisfed.org/2017/02/demystifying-the-trade-balance>.

³⁶ Pourtant, selon plusieurs experts, des mesures fiscales qui encourageraient les Américains à économiser seraient plutôt un meilleur moyen de réduire les déficits commerciaux. En effet, malgré le fait que des mesures déloyales employées par divers pays nuisent à la balance commerciale américaine, les réels coupables seraient la force relative du dollar américain et le fait que les États-Unis empruntent davantage qu'ils ne produisent. Don Lee, «Why Trump's obsession with trade deficits is misguided», *Los Angeles Times* (2 mai 2017), en ligne : LA Times <www.latimes.com/business/la-fi-trade-deficit-

États-Unis sont en déficit commercial depuis 1975³⁷, l'économie américaine se porte plutôt bien. Alors qu'aucune des politiques commerciales de Trump n'était encore entrée en vigueur et que le déficit commercial américain avait atteint 502,3 milliards en 2016³⁸, Trump a gazouillé que la bourse avait atteint des records, que les États-Unis affichaient les meilleures statistiques économiques depuis des années, un taux de chômage au plus bas depuis dix-sept ans et des salaires en hausse³⁹. Les experts confirment ces bonnes nouvelles : malgré un déficit commercial encore plus grand en 2017, la santé économique des Américains se porte plutôt bien⁴⁰.

En s'appuyant sur cet argument, et en mettant en avant l'intérêt de son pays avant toute autre chose, le président Trump veut remettre en cause le principe de réciprocité et de gains mutuels qui ont toujours guidé les négociations commerciales. Afin d'y arriver, le multilatéralisme et le bilatéralisme stratégique sont mis à mal au profit d'un bilatéralisme d'opportunité, voire d'un système agressif de mesures unilatérales.

II. *America first* et la réciprocité asymétrique

Dans son discours inaugural, Donald Trump a annoncé sa politique commerciale : « *From this moment on, it's going to be America First*⁴¹ ». Cette affirmation prend plusieurs sens lorsque l'on s'attarde plus attentivement à d'autres sections de son discours :

*We must protect our borders from the ravages of other countries making our products, stealing our companies, and destroying our jobs. Protection will lead to great prosperity and strength. [...] We will follow two simple rules: Buy American and Hire American. [...] We will seek friendship and goodwill with the nations of the world – but we do so with the understanding that it is the right of all nations to put their own interests first*⁴².

trump-obsession-20170502-htmlstory.html>; Peter S. Goodman, « Behind Trump's trade deficit obsession: Deficient analysis » *The New York Times* (5 avril 2017), en ligne : www.nytimes.com/2017/04/05/business/trump-xi-trade-deficit-china.html.

³⁷ Guy-Philippe Wells, « Qu'en est-il du déficit commercial américain? » (2017) 10:6 *Chronique commerciale américaine* 1; Le déficit commercial est devenu beaucoup plus important à partir de 1998, voir le tableau de l'évolution du déficit commercial américain entre 1987 et 2005 présenté par Christian Deblock et Jean-Frédéric Morin : Christian Deblock et Jean-Frédéric Morin, « La politique commerciale des États-Unis : rupture et continuité » (2006) *Cahier de recherche* 06-10 à la p 6 [Deblock et Morin].

³⁸ É-U, Bureau of Economic Analysis, *2016 Trade Gap is \$502.3 Billion* (7 février 2017), en ligne : <www.bea.gov/system/files/2017-12/trad1216annual_fax.pdf>.

³⁹ Donald J. Trump, « Highest Stock Market EVER, best economic numbers in years, unemployment lowest in 17 years, wages raising, border secure, S.C.: No WH chaos! » (31 juillet 2017 à 5h28), en ligne : twitter.com/realdonaldtrump/status/891998881009061888.

⁴⁰ Un taux de chômage de 4,1%, une croissance économique autour de 3%, une inflation basse et des taux d'intérêt qui encouragent l'achat, voir Guy-Philippe Wells, « L'an 1 : un éléphant, ça Trump énormément » (2018) 11:1 *Chronique commerciale américaine* 1.

⁴¹ Trump, *supra* note 6.

⁴² *Ibid.*

America First signifie premièrement que l'administration Trump compte prendre des mesures de protection contre les autres pays qui par diverses mesures concurrencent les entreprises américaines et « détruisent » les emplois aux États-Unis. Deuxièmement, l'administration Trump s'est fixée pour objectif « d'acheter américain » et « d'embaucher américain », dans tous les contrats publics financés par le fédéral, et implique incidemment que les biens seront produits aux États-Unis.

Cette nouvelle ligne de conduite se traduit sans équivoque dans les offres qui sont faites au Canada et au Mexique par l'administration américaine dans le cadre de la renégociation de l'*ALÉNA*⁴³. Par exemple, les États-Unis ont d'abord souhaité qu'une nouvelle règle d'origine soit incluse dans l'*ALÉNA* en ce qui concerne le secteur de l'automobile. Suivant leur offre initiale, pour qu'une voiture puisse être exemptée de droits de douane, elle devait contenir un minimum de 80 % de contenu américain ainsi que 50 % de contenu états-unien⁴⁴. Les États-Unis ont depuis proposé une nouvelle offre qui ne contient pas de contenu domestique états-unien obligatoire, mais leur demande initiale a considérablement ralenti les négociations dans ce secteur⁴⁵. En matière de marchés publics, les États-Unis souhaitent limiter le volume de marché ouvert aux Canadiens et aux Mexicains en fonction du volume que ces derniers peuvent offrir aux Américains (clause appelée « *dollar for dollar* »)⁴⁶. Ces deux propositions de négociation démontrent à quel point les États-Unis refusent de conclure une entente qui pourrait s'avérer défavorable pour un seul secteur américain. Dans le cas de la renégociation du *KORUS*, complétée en mars 2018, divers amendements ont été acceptés par la Corée du Sud, notamment un accès plus large pour les importations américaines dans le domaine de l'automobile⁴⁷.

Pourtant, une négociation commerciale — comme toute négociation — mène à discuter certes de gains, mais aussi de concessions. En matière de libre-échange, mais aussi dans le cadre de n'importe quelle négociation, les négociations couvrent un large éventail de domaines afin, précisément, de permettre que chaque partie puisse gagner dans certains secteurs et ainsi contrebalancer ses pertes dans d'autres secteurs.

⁴³ Pour une étude des enjeux de la renégociation de l'*ALÉNA*, voir Richard Ouellet et Maxence Messier, « Tweak, Tear, or Think Again? A Legal Perspective from Québec » (2017) 64 *Quebec Studies* 123.

⁴⁴ Cette exigence n'est pas nouvelle. Elle faisait déjà partie des débats durant les années 1970. Bruce Stokes, « Les États-Unis et le GATT : la politique commerciale de l'ère Clinton » (1993) 58:2 *Relations étrangères* 368.

⁴⁵ Alicja Siekierska, « U.S. softening on auto rules sparks optimism for NAFTA, but major obstacles still remain » *Financial Post* (21 mars 2018), en ligne : business.financialpost.com/transportation/autos/u-s-softening-on-auto-rules-of-origin-sparks-optimism-for-nafta-but-key-obstacles-remain.

⁴⁶ É-U, Office of the United States Trade Representative, *supra* note 17 à la p 15.

⁴⁷ É-U, Office of the United States Trade Representative, *New U.S. Trade Policy and National Security Outcomes with the Republic of Korea* (mars 2018), en ligne : ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/new-us-trade-policy-and-national; Patrick Gillespie, « Trump administration seeks to renegotiate South Korea trade deal » *CNN* (13 juillet 2017), en ligne : money.cnn.com/2017/07/12/news/economy/trump-renegotiate-trade-deal-south-korea/index.html; Jenny Leonard, « USTR seeks input from industry advisers on KORUS changes by Aug. 15 » *World Trade Online* (5 août 2017), en ligne : [World Trade Online <insidetradetrade.com/share/159821>](http://insidetradetrade.com/share/159821).

Trump a concrétisé son approche par l'adoption d'un décret présidentiel nommé « *Buy American, Hire American* », soit « acheter américain, embaucher américain ». Dans le volet « acheter américain », les agences fédérales sont enjointes de faire l'examen de l'application des lois qui privilégient présentement l'achat de produits américains et elles doivent développer des politiques afin de maximiser l'achat de produits américains dans les marchés publics. De plus, le secrétaire au Commerce et le représentant au Commerce doivent analyser l'impact de tous les accords de libre-échange, en plus de l'*Accord sur les marchés publics* de l'OMC, sur l'application des lois américaines privilégiant l'achat de produits américains. Alors qu'un rapport rassemblant toutes ses conclusions devait être fourni au président au plus tard le 23 novembre 2017⁴⁸, un « *Buy American gov Act* » du 9 janvier 2018 a été déposé au Congrès. Cette loi, comme le *Décret « Buy American »* de Trump, enjoindrait à chaque agence fédérale de surveiller, appliquer et respecter scrupuleusement les dispositions du « *Buy American* », dans la mesure où elles s'appliquent, et minimiser l'utilisation des dérogations. La même loi accorderait un délai de 180 jours, à partir de son adoption, pour remettre un rapport détaillé et ensuite tous les deux ans⁴⁹.

En tout état de cause, la nouvelle politique américaine apparaît en rupture avec la manière dont les États négocient leurs relations internationales économiques depuis au moins la fin de la Deuxième Guerre mondiale et l'adoption de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*⁵⁰, lui-même fortement influencé par les États-Unis⁵¹. En effet, les négociations commerciales sont basées depuis au moins 1947 sur le principe de réciprocité et d'avantages mutuels comme en témoigne le troisième considérant du Préambule du *GATT* :

Désireux de contribuer à la réalisation de ces objets par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international. [Nous soulignons]

⁴⁸ É-U, Office of the Press Secretary, « Presidential Executive Order on Buy American and Hire American » *Executive Order* (18 avril 2017), en ligne : The White House <www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/18/presidential-executive-order-buy-american-and-hire-american>. Selon nos dernières vérifications, le rapport aurait été déposé à la maison blanche, mais n'aurait pas été rendu public. Une sénatrice a d'ailleurs demandé à l'administration Trump de le publier le 9 mai dernier, voir Debbie Stabenow, United States Senator for Michigan, « Senator Stabenow Calls on Trump Administration to Immediately Release Buy American Report » (9 mai 2018), en ligne : US Senate <www.stabenow.senate.gov/news/senator-stabenow-calls-on-trump-administration-to-immediately-release-buy-american-report> [É-U, Executive Order on Buy American].

⁴⁹ É-U, Bill S 2284, *Buy American.gov Act of 2018*, 115^e Cong, 2018 aux sections 3(2) et 4(1).

⁵⁰ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 RTNU 187 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1948) [*GATT de 1947*]. Pour une trame historique du recours variable au principe de réciprocité à l'époque pré-*GATT*, voir Christian Deblock, « Régionalisme commercial. Y a-t-il un pilote dans l'avion? » (2016) 55 *Interventions économiques* 1 [Deblock].

⁵¹ Pour Christian Deblock, « [a]ncré dans la réciprocité, le *GATT* porte incontestablement la marque des États-Unis, *ibid* à la p 7.

De plus, l'article XXVIII bis du *GATT* précise que les négociations « doivent se faire sur la base de réciprocité et d'avantages mutuels⁵² ». L'OMC a fait siens ces principes fondamentaux de négociation lors de sa création en 1995⁵³ et les a élargis au domaine des services⁵⁴.

C'est d'ailleurs dans cette optique que les négociations de l'OMC se déroulent en paquet dans le cadre de cycles de négociation. En effet, on considère que la négociation en paquet donne une marge de manœuvre à chaque État dans la mesure où un engagement favorable dans un domaine pourra contrebalancer un engagement défavorable dans un autre domaine. L'idée derrière cette négociation en paquet est bien celle de la réciprocité et des concessions mutuelles⁵⁵.

Certes, ce principe connaît des exceptions. On sait par exemple qu'au nom du principe de traitement spécial et différencié, les pays en développement n'ont pas à offrir un niveau équivalent de concessions dans le cadre des négociations⁵⁶. Aussi, en vertu du système généralisé de préférences, les pays développés peuvent offrir à ces derniers des avantages sans que cela ne soit considéré comme une entrave au principe de la nation la plus favorisée⁵⁷. On reconnaît donc que les relations commerciales multilatérales doivent répondre au critère de la réciprocité, mais que cette dernière peut être asymétrique lorsque les niveaux de développement ne sont pas les mêmes.

S'il est clairement établi depuis au moins la création du *GATT* que, sauf exception, les négociations commerciales multilatérales doivent être menées suivant

⁵² Cet article concerne la négociation tarifaire entre les États, *GATT, Article XXVIII bis : Tariff Negotiations*, préambule, 3^e considérant, en ligne : WTO <www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art28_bis_gatt47.pdf>.

⁵³ *Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce*, 15 avril 1994, 1867 RTNU 3 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1995).

⁵⁴ L'Accord général sur le commerce des services ne renvoie pas expressément à l'expression « réciprocité » mais rappelle l'importance des avantages mutuels à plusieurs reprises : préambule, 3^e considérant et article 19 sur la négociation des engagements spécifiques : « Ce processus aura pour objet de promouvoir les intérêts de tous les participants sur une base d'avantages mutuels et d'assurer un équilibre global des droits et des obligations ».

⁵⁵ Il est vrai que depuis quelques années, confrontés à l'échec des négociations du Cycle de Doha, les Membres de l'OMC ont choisi d'abandonner l'objectif d'adopter tous les résultats en un seul résultat unique. Ainsi, les Membres négocient maintenant en paquet réduit. Il n'en demeure pas moins que ces paquets sont créés dans le but avoué d'offrir à chaque Membre, ou du moins à chaque regroupement de Membres, certains avantages. C'est ainsi que les Membres ont été en mesure d'adopter le paquet de Bali. Sur le principe même de concessions mutuelles en lien avec le paquet de Bali, voir Geneviève Dufour et David Pavot, « Le Paquet de Bali et la sécurité alimentaire : l'évolution des techniques de négociation à l'OMC » (2015) 39 *L'Observateur des Nations Unies* 109 [Dufour et Pavot].

⁵⁶ *GATT, Article XXXVI : Principes et objectifs*, aux para 5 et 8, en ligne : WTO <www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art36_gatt47.pdf> [*GATT, Article XXXVI*].

⁵⁷ En respectant évidemment plusieurs conditions, comme celles d'offrir ce traitement à tous les bénéficiaires du SGP se trouvant dans une situation semblable. *GATT, Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement*, GATT PC Déc L/403, IBDD (1979) 203 au para 1, en ligne : OMC <www.wto.org/french/docs_f/legal_f/enabling1979_f.htm>; OMC, Organe d'appel, *Communautés européennes — Conditions d'octroi de préférence tarifaires aux pays en développement (Plainte de l'Inde)*, OMC Doc WT/DS246/AB/R (2004) au para 187, en ligne : OMC <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds246_e.htm>.

les principes de réciprocité et d'avantages mutuels, on peut se demander si ce principe gouverne aussi les relations bilatérales et plurilatérales. Il arrive que des accords commerciaux bilatéraux ou plurilatéraux présentent un caractère asymétrique. Ce cas de figure se présente lorsque les pays n'ont pas le même niveau de développement. Ainsi, un pays développé acceptera de concéder davantage à son partenaire moins développé considérant son niveau de développement sans attendre de ce dernier le même niveau de concessions⁵⁸. Il n'en demeure pas moins que les États ayant le même niveau de développement doivent tendre vers une réciprocité même dans le cadre des accords bilatéraux ou plurilatéraux. C'est bien l'esprit de l'article XXIV du *GATT*⁵⁹, tel qu'interprété dans l'*Affaire Bananes*⁶⁰.

L'attitude des États-Unis visant à placer l'Amérique en premier et à réorganiser les accords de manière à ce que les Américains soient pleinement gagnants en tout point n'apparaît pas seulement en rupture avec la manière dont les négociations sont menées depuis plus de soixante-dix ans. Elle va aussi à l'encontre de la philosophie américaine du commerce international depuis près d'un siècle. En effet, en 1934, les Américains avaient fait de la réciprocité « la pierre angulaire » de leur politique commerciale depuis l'adoption du *Trade Reciprocal Agreement Act* de 1934⁶¹.

Cette façon de voir le commerce international comme une nuisance à la prospérité américaine rejette évidemment la pensée traditionnelle américaine suivant laquelle l'interdépendance économique produit de meilleures conditions pour tous les pays qui y participent⁶². Cette vision semble aussi oublier que la perte d'emplois dans le secteur manufacturier (le secteur principalement visé par Donald Trump) est aussi due aux nouvelles technologies et à l'automatisation des processus manufacturiers⁶³. L'administration Trump l'a même reconnu du bout des lèvres dans l'*Agenda de politique commerciale 2017*, tout en mettant l'emphase sur les « mauvais » accords commerciaux⁶⁴. Selon une étude du Center for Business and Economic Research, 88 % des pertes d'emplois dans les dernières années aux États-Unis dans le secteur

⁵⁸ *GATT, Article XXXVI, supra* note 56 au para 2c).

⁵⁹ Deblock, *supra* note 50 à la p 11.

⁶⁰ On se rappelle que dans cette affaire, les Communautés européennes ont tenté de justifier un règlement octroyant un avantage aux pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) sous prétexte que la *Convention de Lomé* créait une zone de libre-échange. Le Groupe spécial institué sous le *GATT* a refusé l'argument au motif que les préférences octroyées n'étaient pas réciproques. Le rapport n'a finalement jamais été adopté en raison du veto des CE et des États ACP; Voir le texte « General Agreement on Tariffs and Trade: Dispute Settlement Panel Report on the European Economic Community - Import Regime for Bananas » (1995) 34 ILM à la p 177; Voir aussi Philippe Vincent, *L'OMC et les pays en développement*, Bruxelles, Larcier, 2010 à la p 283 et s.

⁶¹ Christian Deblock, « Le bilatéralisme commercial américain » dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri, dir, *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010 à la p 115.

⁶² Fidler, *supra* note 5 à la p 6.

⁶³ *Ibid* à la p 19.

⁶⁴ É-U, Office of the United States Trade Representative, *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, à la p 5 (2017), en ligne : USTR <ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>; « Many factors contribute to [the loss of manufacturing employment], notably the financial crisis of 2008-2009 and the broad impact of automation. » [É-U, *2017 Trade Policy Agenda*].

manufacturier seraient attribuables à la croissance de la productivité, et donc à l'amélioration des technologies utilisées⁶⁵. Cela ne laisse que peu de places aux « *bad trade deal* » comme source des maux des travailleurs américains.

Il faut enfin noter que le fait de chercher à faire gagner l'Amérique d'abord (*America First*) ne produira pas nécessairement ses effets, et ce, en raison des chaînes de valeur mondiales. En effet, la plupart des produits qui entrent aux États-Unis en provenance du Canada et du Mexique ne sont pas destinés au marché américain nécessairement, mais sont souvent réexportés vers d'autres pays après avoir été intégrés dans des produits finis fabriqués aux États-Unis. En effet, environ 60 % des produits importés par les États-Unis sont des composantes de produits finis exportés ensuite à l'étranger⁶⁶. Autrement dit, en faisant du protectionnisme, les États-Unis détruisent leurs propres industries qui fonctionnent de manière intégrée dans des chaînes de valeur mondiale. Dans ce cas précis, la pensée de Bartoli apparaît pertinente :

[T]out échange international comporte un gain des consommateurs plus élevé que la perte des producteurs dans le pays importateur, et un gain des producteurs plus élevé que la perte des consommateurs dans le pays exportateur. Cela le conduit à voir dans le protectionnisme une destruction des richesses⁶⁷.

III. Rejet du multilatéralisme au profit du bilatéralisme opportuniste et de l'unilatéralisme agressif

L'Administration Trump s'affiche en rupture avec un autre principe considéré à la base des relations internationales économiques depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale : le multilatéralisme. Pourtant, si le multilatéralisme est aujourd'hui considéré comme une des pierres angulaires du système commercial, c'est bien parce que les États-Unis l'ont encouragé haut et fort⁶⁸.

En effet, malgré l'échec de la création de l'Organisation internationale du Commerce (OIC), les États ont explicitement montré une volonté d'organiser les relations internationales économiques de manière multilatérale. Dès 1947, le système commercial mondial s'est libéralisé avec pour point d'appui l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*⁶⁹. Lors de la création de l'OMC en 1995, les États ont réitéré leur « désir généralisé d'opérer dans un système commercial multilatéral plus

⁶⁵ Michael J. Hicks et Srikant Devaraj, *The myth and the reality of manufacturing in America*, Indiana, Ball State University, 2017 à la p 6.

⁶⁶ Assche, Aari Van, « Global Value Chains and the Rise of a Supply Chain Mindset » dans Ari Van Assche, Stephen Tapp and Robert Wolfe, dirs, *Redesigning Canadian Trade Policies for New Global Realities*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 2015 à la p 208.

⁶⁷ Henri Bartoli, *Histoire de la pensée économique en Italie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003 à la p 248.

⁶⁸ Deblock et Morin, *supra* note 37 à la p 5.

⁶⁹ *GATT de 1947*, *supra* note 50

juste et plus ouvert au profit et pour la prospérité de la population de leurs pays⁷⁰ ». Certes, le bilatéralisme a continué d'exister, mais de manière générale, les États ont souhaité organiser leurs relations suivant des principes fondamentaux minimaux fixés multilatéralement et ont même déterminé les conditions d'existence des accords bilatéraux⁷¹.

Dans cette optique, à l'instar d'autres pays dans le monde, les États-Unis ont bien avant le mandat du président Trump recouru au bilatéralisme. Toutefois, Christian Deblock et Jean-Frédéric Morin qualifient ce bilatéralisme pré-Trump de « stratégique », poursuivant un objectif global : « les accords bilatéraux représentent des laboratoires institutionnels au sein desquels de nouvelles normes sont expérimentées pour éventuellement servir de modèles lors d'initiatives régionales ou multilatérales⁷² ». Nous le verrons dans les prochaines lignes, l'administration Trump évolue au contraire en rupture avec cet objectif de bilatéralisme stratégique capable de pousser vers une ouverture toujours plus large au plurilatéralisme ou au multilatéralisme.

En effet, déjà à l'époque de sa campagne électorale, Donald Trump a mis à mal ce principe fondamental du multilatéralisme. Lors de sa campagne présidentielle, Donald Trump a indiqué qu'il était prêt à se retirer de l'OMC, organisation qu'il a qualifiée de désastre⁷³. Il a justifié ses menaces de retrait de deux manières : premièrement, en référant au non-respect par des États, dont la Chine, de certaines règles⁷⁴; deuxièmement, lorsqu'il a été avisé que les mesures tarifaires qu'ils souhaitaient imposer aux compagnies sous-traitant à l'étranger contrevenaient aux règles et aux engagements internationaux des États-Unis. Autrement dit, d'une part le président Trump a refusé le multilatéralisme au motif qu'il n'était pas respecté par certains Membres⁷⁵, d'autre part, il a refusé le multilatéralisme au motif qu'il souhaitait pouvoir adopter des mesures allant à l'encontre des règles multilatérales.

À ces critiques inconstantes à l'égard de l'OMC, s'est ajoutée la déclaration de Donald Trump pendant sa campagne électorale saluant le Brexit et encourageant

⁷⁰ *Déclaration de Marrakech*, 15 avril 1994, 1867 RTNU à la p 150.

⁷¹ Les règles de l'OMC sont considérées comme le minimum sur lequel les États s'entendent. Dès lors, les accords conclus bilatéralement ou entre quelques-uns des Membres de l'OMC peuvent aller plus loin dans la libéralisation, mais doivent respecter des règles générales. De plus, chaque accord conclu à l'extérieur de l'OMC doit être notifié et répondre aux conditions fixées par les accords de l'OMC. GATT, *Accords commerciaux régionaux : les règles de l'OMC*, art XXIV et art V de l'AGCS, en ligne : www.wto.org/french/tratop_f/region_f/regrul_f.htm.

⁷² Deblock et Morin, *supra* note 37 à la p 7.

⁷³ Alan Tovey et Anna Isaac, « Donald Trump threatens to pull US out of the World Trade Organisation » *The Telegraph* (24 juillet 2016), en ligne : www.telegraph.co.uk/business/2016/07/24/donald-trump-threatens-to-pull-us-out-of-the-world-trade-organis/; « *Then we're going to renegotiate or we're going to pull out. These trade deals are a disaster. The World Trade Organisation is a disaster* ».

⁷⁴ Fidler, *supra* note 5 à la p 9.

⁷⁵ Tel que mentionné dans la section précédente, le gouvernement américain compile depuis plusieurs années les manquements de la Chine à plusieurs règles de l'OMC. Le président Trump a donc des assises factuelles pour justifier sa rhétorique à l'encontre de la Chine, voir É-U, *2016 Report to congress*, *supra* note 29.

d'autres États membres de l'Union européenne à la quitter⁷⁶. Cette déclaration idéologique visant surtout à rejeter le multilatéralisme a depuis été nuancée par le président Trump, considérant que la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne pouvait produire des conséquences néfastes sur certains emplois américains⁷⁷.

Une fois en poste, l'administration Trump s'est prononcée sur le système commercial multilatéral en s'attaquant au système de règlement des différends de l'OMC. Ainsi, l'*Agenda 2017 sur la politique commerciale américaine* recommande de ne pas changer automatiquement la pratique ou le droit existant si un groupe spécial ou l'Organe d'appel de l'OMC tranche en défaveur des États-Unis⁷⁸. Certes, selon la loi américaine mettant en œuvre les accords de l'OMC, un comité du Congrès doit déterminer si et comment les rapports des groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel seront respectés⁷⁹. Toutefois, l'*Agenda 2017* ne se borne pas à rappeler cette particularité américaine : on ajoute du même coup que l'administration Trump défendra de façon agressive la souveraineté américaine au niveau de ses politiques commerciales :

*In other words, even if a WTO dispute settlement panel – or the WTO Appellate Body – rules against the United States, such a ruling does not automatically lead to a change in U.S. law or practice. Consistent with these important protections and applicable U.S. law, the Trump Administration will aggressively defend American sovereignty over matters of trade policy*⁸⁰.

En outre, dès son entrée en fonction, l'administration Trump a adopté des mesures et des politiques éloignant les États-Unis du multilatéralisme. Par exemple, Donald Trump a demandé au secrétaire au Commerce Wilbur Ross et au représentant au Commerce Robert Lighthizer, dans son *Décret*, d'évaluer les impacts des accords de libre-échange auxquels les États-Unis sont parties, dont l'*Accord sur les marchés publics* de l'OMC⁸¹. Bien que cette étude ne semble pas à première vue avoir pour but de remettre en cause le multilatéralisme, elle pourrait fournir des armes à l'administration Trump pour revoir les accords et s'en retirer.

⁷⁶ « Donald Trump 'tells European leaders he is worried about American jobs after Brexit' » *The Telegraph* (25 mai 2017), en ligne : [The Telegraph <www.telegraph.co.uk/news/2017/05/25/donald-trump-tells-european-leaders-worried-american-jobs-brex-it/>](http://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/25/donald-trump-tells-european-leaders-worried-american-jobs-brex-it/).

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ É-U, *2017 Trade Policy Agenda*, *supra* note 64 à la p 3; « *The Uruguay Round Agreements Act states that, if a WTO dispute settlement report "is adverse to the United States, [the U.S. Trade Representative shall] consult with the appropriate congressional committees concerning whether to implement the report's recommendation and, if so, the manner of such implementation and the period of time needed for such implementation," confirming that these WTO reports are not binding or self-executing* ».

⁷⁹ *Uruguay Round Agreements Act*, 103^e Cong, 1994, 19 USC §3533(f).

⁸⁰ *Ibid.*, « *In other words, even if a WTO dispute settlement panel – or the WTO Appellate Body – rules against the United States, such a ruling does not automatically lead to a change in U.S. law or practice. Consistent with these important protections and applicable U.S. law, the Trump Administration will aggressively defend American sovereignty over matters of trade policy* ».

⁸¹ É-U, Executive Order on Buy American *supra* note 48.

Suivant l'*Agenda de politique commercial 2017*, l'administration Trump entend atteindre ses objectifs par l'approche bilatérale plutôt que multilatérale : « *As a general matter, we believe that these goals can be best accomplished by focusing on bilateral negotiations rather than multilateral negotiations*⁸². » Dans cette optique, l'administration Trump a poursuivi une politique de retrait ou de renégociation de plusieurs accords de libre-échange. En effet, depuis le début de sa présidence, il a retiré les États-Unis du *Partenariat Trans-Pacifique (PTP)*⁸³ et a enclenché la renégociation de l'*ALÉNA*⁸⁴. Dans le cas du *PTP*, le rejet du multilatéralisme a explicitement été soulevé. En effet, dans son mémorandum instruisant le Représentant au Commerce de signifier le retrait des États-Unis du *PTP*, Donald Trump a exprimé son intention de négocier bilatéralement les accords de libre-échange. La renégociation de l'*ALÉNA* a aussi pour origine la volonté de Trump de remettre en cause le multilatéralisme, le président Trump ayant qualifié l'accord de « pire entente jamais négociée », un « désastre pour le pays » en raison du déficit commercial américain dans le commerce avec ses deux voisins⁸⁵. Donald Trump a d'ailleurs menacé de retirer les États-Unis de l'accord, changeant d'idées à la suite de conversations avec le premier ministre canadien et le président mexicain. De surcroît, la politique de négociation bilatérale des États-Unis a laissé planer le doute sur l'avenir de l'*ALÉNA* en tant qu'accord tripartite. Dans un premier temps, le président Trump a dit au président mexicain, lors d'une rencontre téléphonique dont la transcription fut rendue publique, que le Canada n'était pas un problème⁸⁶. Ensuite, l'administration Trump a déclaré être en mesure de conclure un accord uniquement avec le Mexique, mettant de côté le Canada⁸⁷. Cette idée a finalement été mise de côté pendant quelques mois de négociation pour apparaître à nouveau au début de juin 2018⁸⁸ lorsque le premier ministre canadien a rejeté catégoriquement l'inclusion d'une clause crépusculaire⁸⁹.

⁸² É-U, *2017 Trade Policy Agenda*, supra note 64 à la p 1.

⁸³ É-U, Office of the Press Secretary, « Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement » *Mémorandum présidentiel* (23 janvier 2017), en ligne : The White House <www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>.

⁸⁴ The Associated Press, « Trump administration initiates plan to renegotiate NAFTA » *Ottawa Business Journal* (18 mai 2017), en ligne : OJB <www.obj.ca/index.php/article/trump-administration-initiates-plan-renegotiate-nafta>.

⁸⁵ Yanik Dumont Baron, « L'ALÉNA, l'épouvantail de Trump » *Radio-Canada* (16 août 2017), en ligne : Radio-Canada <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1050565/ALÉNA-États-Unis-canada-renegociation>.

⁸⁶ Greg Miller, Julie Vitkovskaya et Reuben Fischer-Baum, « 'This deal will make me look terrible': Full transcripts of Trump's calls with Mexico and Australia » *The Washington Post* (3 août 2017), en ligne : The Washington Post <www.washingtonpost.com/graphics/2017/politics/australia-mexico-transcripts/?noredirect=on&utm_term=.354b11764b95>. Voir aussi « ALÉNA : Les États-Unis pourraient signer seulement avec le Canada, dit Trump » *Radio-Canada* (11 octobre 2017), en ligne : Radio-Canada <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1060834/ALÉNA-trudeau-rencontre-trump-washington>.

⁸⁷ Mentionnons que le Mexique a aussitôt réagi en refusant cette possibilité. The Canadian Press, « U.S. frustration with Canada prompts talk of separate NAFTA deals: report » *Global News* (7 février 2018), en ligne : Global News <globalnews.ca/news/4011754/nafta-talks-separate-deals-robert-lighthizer/>.

⁸⁸ Virginie Montet, « Trump suggère des accords séparés avec le Canada et le Mexique » *Le Devoir* (2 juin 2018), en ligne : Le Devoir <www.ledevoir.com/economie/529334/trump-suggere-des-accords-commerciaux-separes-avec-le-canada-et-le-mexique>.

⁸⁹ Cette clause aurait eu pour effet de mettre fin au traité à l'expiration d'un délai de cinq ans, à moins d'une nouvelle entente entre les trois pays. Elle aurait surtout eu pour effet de créer une situation d'instabilité juridique.

En outre, l'administration Trump a adopté une approche réfractaire au multilatéralisme lors des Sommets du G7 et du G20. Lors du Sommet du G7 en mai 2017 à Taormina en Italie, un diplomate a qualifié le sommet de « G6+1⁹⁰ », les États-Unis se détachant des approches traditionnelles multilatérales en matière de commerce et d'environnement. Lors de la Conférence préparatoire des ministres des Finances du G20 en mars 2017, les États-Unis se sont opposés à l'inclusion d'une référence explicite à la lutte contre le protectionnisme et la promotion du libre-échange⁹¹. La lutte au protectionnisme a finalement été intégrée à la *Déclaration des dirigeants* du sommet du G20 de juillet, mais les États-Unis se sont encore opposés à l'inclusion d'une référence aux changements climatiques⁹². Ajoutons à cela le G7 à Charlevoix où après avoir signé la déclaration commune, le président Trump a fait volte-face et a signifié son intention de s'en retirer sur Twitter, arguant que le premier ministre Trudeau avait dit des mensonges lors de sa conférence de presse⁹³. Alors que le G7 et le G20 constituaient des opportunités pour la nouvelle administration américaine de créer des liens avec les autres puissances économiques mondiales et renforcer ainsi le multilatéralisme économique, elle s'est plutôt isolée, tant au plan commercial que politique. Cette situation s'est à nouveau reproduite lors de la rencontre des ministres des Finances à Whistler (G7 Finance), alors que les ministres n'ont pas été en mesure d'adopter une déclaration commune⁹⁴. Le ministre français des Finances, Bruno Le Maire, a déclaré que cette réunion avait plutôt été un G6+1, avec les États-Unis « seuls contre tous »⁹⁵.

Enfin, le dernier élément illustrant le rejet du multilatéralisme de l'administration Trump découle de l'attitude de la délégation américaine à la Conférence ministérielle de l'OMC de Buenos Aires en décembre 2017. En effet, alors même que les deux ministérielles précédentes avaient donné de bons résultats⁹⁶, les Américains se sont opposés à l'adoption de la déclaration finale, ce qui a contribué à la clôture de la Conférence de Buenos Aires sans déclaration ministérielle⁹⁷.

⁹⁰ Jérôme Gautheret, Marc Semo et Bastien Bonnefous, « Au G7, Donald Trump fait cavalier seul » *Le Monde* (27 mai 2017), en ligne : Le Monde <www.lemonde.fr/international/article/2017/05/27/au-g7-donald-trump-fait-cavalier-seul_5134564_3210.html>.

⁹¹ G20, « G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting » *Communiqué* (18 mars 2017), en ligne : Ministère des Finances fédérales allemand <www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Featured/G20/g20-communique.pdf?__blob=publicationFile&v=2>.

⁹² G20, « Déclaration des dirigeants du G20 » *Communiqué* (8 juillet 2017), en ligne : Gouvernement du Canada <international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/2017-07-08_Communique_fra.PDF>.

⁹³ « Donald Trump se ravise et refuse de signer la déclaration commune du G7 » *Radio-Canada* (9 juin 2018), en ligne : Radio-Canada <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1106092/canada-commercedonald-trump-malbaie-echange-g7-sommet-justin-trudeau>.

⁹⁴ Delphine Toutou, « Le G7 Finances s'achève avec des États-Unis plus isolés que jamais » *Le Devoir* (4 juin 2018), en ligne : Le Devoir <www.ledevoir.com/politique/canada/529396/le-g7-finances-s-acheve-avec-des-États-Unis-plus-isoles-que-jamais>.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Dufour et Pavot, *supra* note 55.

⁹⁷ Deux projets de déclaration très édulcorée de 2 et de 6 paragraphes ont été distribués lors de la Conférence de Buenos Aires, mais n'ont finalement pas obtenu l'assentiment des États-Unis. Finalement, la Conférence s'est clôturée par une déclaration de la présidente de la Conférence, la ministre Malcorra.

On peut comprendre que l'administration américaine privilégie le bilatéralisme afin d'arriver à des résultats plus avantageux. En effet, se faisant, les Américains se positionnent en posture dominante. Or, négocier des ententes bilatérales comporte son lot de désavantages. La multiplication des ententes affecte la prévisibilité en créant une fragmentation des règles commerciales qui doivent être suivies par les compagnies si elles désirent profiter des avantages découlant du libre-échange. Aussi, le retrait par les États-Unis du projet de *PTP*, qui devait créer une zone de libre-échange capable de faire contrepois à l'influence de la Chine dans la région pacifique, apparaît au mieux comme répondant au dogme du bilatéralisme à tout prix, au pire comme un geste improvisé. Des traités bilatéraux avec tous les participants n'auront pas le même effet et prendront du temps avant d'être conclus. D'ailleurs, certains pays qui faisaient partie du *PTP* ont souhaité réagir en se tournant vers la Chine. Le président philippin avait même annoncé qu'il était favorable au Partenariat économique intégral régional dirigé par la Chine.⁹⁸ Finalement, le *PTP* a été adopté sans la Chine et les États-Unis le 23 janvier 2018.

Le rejet du multilatéralisme par l'administration américaine ne se résume toutefois pas uniquement par la propension à privilégier le bilatéralisme. En fait, l'administration Trump recourt aussi à l'unilatéralisme afin de faire avancer sa position de négociation.

On se rappelle qu'avant même d'être officiellement président, Donald Trump avait annoncé des sanctions contre les compagnies américaines qui déménageraient leurs usines à l'étranger et désiraient vendre leurs produits aux États-Unis, les menaçant d'une taxe à l'importation de 35 %⁹⁹. Cette mesure n'a pas été mise en place pour l'instant, mais elle a fait réfléchir les multinationales et produit les résultats escomptés¹⁰⁰.

Au rang des mesures unilatérales, le Département du Commerce a annoncé avoir augmenté le nombre d'enquêtes sur les subventions et le dumping de 48 % depuis un an¹⁰¹. Cette mesure a considérablement atteint le Canada dans le cas par

⁹⁸ Agence France-Presse, « Duterte s'en prend à Trump sur le libre-échange » *La Presse* (8 août 2017), en ligne : La Presse <www.lapresse.ca/international/asia-oceanie/201708/08/01-5122831-duterte-senprend-a-trump-sur-le-libre-echange.php>.

⁹⁹ Donald J. Trump, « Without retribution or consequence, is WRONG! There will be a tax on our soon to be strong border of 35% for these companies » (4 décembre 2016), en ligne : Twitter <twitter.com/realdonaldtrump/status/805380553008680961>.

¹⁰⁰ Par exemple, Ford a annulé la construction d'une usine au Mexique : « États-Unis. Ford rapatrie ses investissements du Mexique sous la menace de Trump » *Le Parisien* (3 janvier 2017), en ligne : Le Parisien <www.leparisien.fr/economie/États-Unis-ford-rapatrie-ses-investissements-du-mexique-sous-la-menace-trump-03-01-2017-6520983.php>.

¹⁰¹ « Enforcement of U.S. trade law is a prime focus of the Trump administration. From January 20 through September 20, 2017, the Commerce Department has initiated 65 Antidumping (AD) and CVD investigations – a 48 percent increase from the previous year. For the same time period in 2016, The Commerce Department had initiated 44 antidumping and countervailing duty investigations »; É-U, Département du Commerce, *U.S. Department of Commerce Finds Dumping of Imports of Carbon and Alloy Steel Wire Rod from Belarus, Russia and the United Arab Emirates (UAE)*, (21 novembre 2017), en ligne : DoC <www.commerce.gov/news/press-releases/2017/11/us-department-commerce-finds-dumping-imports-carbon-and-alloy-steel-wire>.

exemple des avions CSeries de Bombardier¹⁰², du bois d'œuvre ou des pâtes à papier¹⁰³ ainsi que la Chine dont de nombreux produits ont été visés¹⁰⁴. Certes, l'administration américaine est dans son droit de faire des enquêtes afin de déterminer l'existence de situations de dumping dommageable ou de subventions condamnables. Il n'en demeure pas moins qu'on peut s'étonner de l'augmentation annoncée et se demander si l'on n'est pas ici devant un cas d'abus de droit dans la mesure où l'on sait qu'une détermination préliminaire du Département américain — dont les décisions sont favorables aux compagnies américaines dans une proportion de 90 % — peut à elle seule déstabiliser une entreprise qui en définitive se trouvera exonérée à l'étape subséquente devant la Commission du commerce international des États-Unis¹⁰⁵. Il semble également que les États-Unis utilisent ces enquêtes pour mettre la pression sur les États pour que ceux-ci adoptent des comportements souhaités par les États-Unis. C'est certainement le cas pour l'enquête sous la section 232 décrite ci-dessous pour la renégociation de l'ALÉNA avec le Mexique et le Canada, mais également pour les tarifs imposés sur la Chine en vertu de l'enquête sous la section 301 concernant les transferts de technologie forcés par la Chine. En effet, alors que les États-Unis annoncent des tarifs sur plus de mille lignes tarifaires, totalisant cinquante milliards de dollars américains en 2018, le représentant au commerce a exprimé qu'il espérait que la Chine voit ces tarifs comme une opportunité de négocier avec les États-Unis et de changer ses politiques¹⁰⁶.

¹⁰² Certes, aucun droit compensateur ou antidumping n'a finalement été imposé. Toutefois, le seul fait d'avoir initié cette enquête a causé un dommage important à Bombardier et à son modèle d'avion, voir *supra* note 28 [Radio-Canada].

¹⁰³ Québec, Services Québec, *Détermination préliminaire du Département du commerce des États-Unis — Québec déplore l'imposition de droits compensateurs sur les exportations québécoises de papier non couché mécanique*, Québec, Publications du Québec, 2018, en ligne : Services Québec <www.fili-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2601106173&lang=fr>.

¹⁰⁴ Tout récemment, la Chine et les États-Unis sont parvenus à un consensus afin de réduire le déficit commercial des États-Unis, et ainsi éviter une guerre commerciale de tarifs entre les deux États. Les détails n'ont toutefois pas encore été réglés, et il n'est donc pas possible pour l'instant de déterminer si les enquêtes américaines sur le dumping de produits chinois cesseront dans un futur rapproché. É-U, The White House, *Joint Statement of the United States and China Regarding Trade Consultations* (19 mai 2018), en ligne : The White House <www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-china-regarding-trade-consultations/>.

¹⁰⁵ On ne peut s'empêcher de penser au cas de l'avion CSeries de Bombardier et de sa vente à Airbus durant la tempête provoquée par la détermination préliminaire du Département du Commerce en matière de dumping et de subvention. Finalement, la Commission du commerce international des États-Unis a conclu à l'absence de dommages à l'égard de l'entreprise plaignante Boeing. Au final, Airbus a annoncé que l'avion sera assemblé sur le territoire américain, à Mobile. Rien ne permet de conclure à une relation directe entre ces faits, mais plusieurs se sont demandé si l'ouverture de l'enquête par le Département américain n'avait pas eu pour effet de provoquer la vente à rabais de la CSeries et la décision de construire une ligne d'assemblage aux États-Unis. À cet effet, voir Gérard Filion, « L'acquisition de la CSeries par Airbus donne raison à Donald Trump » *Radio-Canada* (16 octobre 2017), en ligne : Radio-Canada <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1061767/cseries-bombardier-airbus-donald-trump>.

¹⁰⁶ Il n'est pas question ici de critiquer l'enquête des États-Unis sur les transferts forcés de technologie, mais bien de démontrer que les mesures de représailles prises par les États-Unis ont pour objectif de mettre de la pression sur la Chine pour qu'elle négocie avec les États-Unis, voir É-U, Office of the United States Representative, *USTR issues tariffs on Chinese products in response to unfair trade practices*, Press release (juin 2018), en ligne : USTR <ustr.gov/about-us/policy-offices/press-

Finalement, mentionnons l'enquête américaine sur l'effet des importations d'acier et d'aluminium sur la sécurité nationale, communément appelée l'enquête sous la section 232¹⁰⁷. Suivant la procédure américaine, le Département du Commerce a rendu un rapport dans lequel il conclut que les importations d'acier et d'aluminium constituent une menace à la sécurité nationale des États-Unis¹⁰⁸. En mars 2018, les États-Unis ont menacé d'imposer des tarifs de 10 % sur l'aluminium et 25 % sur l'acier, mais des exemptions ont été octroyées à certains pays, le temps que des ententes soient conclues¹⁰⁹. Le 31 mai 2018, le président américain n'a pas reconduit ces exemptions à l'égard du Canada, du Mexique et de l'Union européenne. Conséquemment, dès le 1^{er} juin 2018, les importations américaines d'acier et d'aluminium ont commencé à être frappées, respectivement, d'une surtaxe de 25 % et 10 %. De l'aveu même de certains hauts placés de l'administration Trump, la levée des exemptions avait été annoncée comme un effet direct en cas d'impasse des négociations avec le Canada et le Mexique dans la renégociation de l'ALÉNA¹¹⁰. Le président Trump l'a confirmé le 31 mai 2018 en justifiant le maintien de l'exemption à l'égard de pays ayant conclu des ententes et la levée des exemptions pour les pays n'ayant pas conclu d'ententes¹¹¹. Ces mesures sont exceptionnelles dans le panorama commercial. En effet, la dernière enquête menée sous la section 232 remonte à l'année 2001. Elle portait sur les importations de minerais de fer et de produits finis de l'acier, et avait mené à conclure que ces importations ne portaient pas atteinte à la sécurité nationale américaine¹¹². Depuis 1963, seulement vingt-six enquêtes ont eu lieu, et dans 62 % des cas, il a été déterminé qu'il n'y avait pas d'atteinte à la sécurité nationale. Au-delà de l'intérêt de ces chiffres, il faut surtout noter que la procédure unilatérale sous la section 232 a permis à l'administration Trump de négocier des

office/press-releases/2018/june/ustr-issues-tariffs-chinese-products>; Jenny Leonard, « USTR Lighthizer on today's tariff announcement: "Our hope is that it doesn't lead to a rash reaction from China. I'm hoping that they view this as an opportunity to move to the next level. We hope this leads to further negotiations and to China changing its policies." » (15 juin 2018 à 5h54), en ligne : Twitter <twitter.com/jendeben/status/1007607314856271872>.

¹⁰⁷ *Trade Expansion Act of 1962*, Pub L No 87-794, 76 Stat 872 à la section 232.

¹⁰⁸ É-U, Bureau of Industry and Security and Office of Technology Evaluation, *The effect of imports of aluminum on the National security* (17 janvier 2018), en ligne : Département du Commerce <www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_aluminum_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180117.pdf>.

¹⁰⁹ É-U, The White House, *Presidential Proclamation Adjusting Imports of Aluminum into the United States* (30 avril 2018), en ligne : The White House <www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states-3/> [É-U, The White House].

¹¹⁰ Peter Navarro, conseiller économique à la Maison-Blanche, a d'ailleurs mentionné explicitement que le Canada et le Mexique pourraient perdre leur exemption dans le cas où une entente sur l'ALÉNA ne serait pas conclue; Andrew Mayeda et Jennifer Jacobs, « Canada's exclusion from Trump tariffs has NAFTA strings attached » *Financial Post* (7 mars 2018), en ligne : Financial Post <business.financialpost.com/news/economy/the-final-scramble-to-avoid-u-s-tariffs-phone-calls-meetings-dinners-today>.

¹¹¹ É-U, The White House, *Presidential Proclamation Adjusting Imports of Steel into the United States* (31 mai 2018), en ligne : The White House <www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states-4/>.

¹¹² Congressional Research Service, *Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962* (23 février 2018), en ligne : FAS <fas.org/sgp/crs/misc/IF10667.pdf>.

ententes à la pièce, de manière bilatérale, avec certains pays¹¹³ pour que ceux-ci acceptent des quotas, comme cela a été le cas avec la Corée du Sud dans le cadre de la renégociation du *KORUS*¹¹⁴, mais aussi avec le Brésil et l'Argentine¹¹⁵. Cette négociation de quotas à la pièce soulève de nombreuses questions, non seulement au regard de la technique de négociation qui s'éloigne encore ici du principe du multilatéralisme, mais aussi au niveau de la licéité des mesures adoptées en ce sens qu'elles s'apparentent à des mesures d'autolimitation des exportations, prohibées par l'*Accord sur les sauvegardes* de l'OMC¹¹⁶.

En rejetant le multilatéralisme, les États-Unis adoptent une nouvelle posture de négociation dans laquelle les autres États ne sont pas considérés comme des partenaires, mais bien comme des fournisseurs. C'est d'ailleurs ce qu'a laissé entendre le secrétaire au Commerce Wilbur Ross lors d'une entrevue en 2016 : « *We are the world's biggest importer. We need to treat the other countries as good suppliers. Not as determining the whole show.*¹¹⁷ » Pourtant, les États-Unis sont attachés depuis des décennies au multilatéralisme¹¹⁸.

La politique commerciale de l'administration Trump a pour point de départ les déficits commerciaux en biens. Ceux-ci apparaissent comme la pierre angulaire justifiant les décisions subséquentes, notamment le retrait ou la renégociation des accords de libre-échange auxquels les États-Unis sont partie, malgré le fait que les experts s'entendent pour dire que les déficits commerciaux ne constituent pas nécessairement un bon indicateur de la santé économique d'un État. Le but de l'administration Trump est donc de réduire ces déficits commerciaux. Les États-Unis devraient donc dorénavant être les seuls à bénéficier des accords commerciaux, ou à tout le moins ceux qui en bénéficieraient le plus. Or, l'administration américaine doit

¹¹³ Sauf exception des pays de l'*ALÉNA* et de l'Union européenne.

¹¹⁴ Hyunjoo Jin et Joyce Lee, « U.S., South Korea Revise Trade Deal, Korean Steel Faces Quota » *Reuters* (25 mars 2018), en ligne : uk.reuters.com/article/uk-southkorea-trade-usa/u-s-south-korea-revise-trade-deal-korean-steel-faces-quota-idUKKBN1H206N.

¹¹⁵ É-U, The White House, *supra* note 109.

¹¹⁶ Cette question sera tranchée dans le cadre d'une plainte portée par l'Inde, qui a initié des consultations avec les États-Unis sur les tarifs imposés sur l'acier et l'aluminium. L'Inde invoque l'article 11 lb) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Évidemment, l'Inde invoque aussi une discrimination entre les partenaires commerciaux au regard des articles I.1 et X.3 a) du *GATT*; OMC, *États-Unis — Certaines mesures visant les produits en acier et en aluminium – Demande de consultation présentée par l'Inde*, OMC Doc WT/DS547/1 (2018), à la p 2, en ligne : OMC <[¹¹⁷ Mariam Amini, « Trump Cabinet Picks: Ross and Mnuchin's Exclusive Interview With CNBC's Squawk Box » *CNBC* \(30 novembre 2016\), en ligne : \[www.cnbc.com/2016/11/30/trump-cabinet-picks-ross-and-mnunchins-exclusive-interview-with-cnbc.html\]\(https://www.cnbc.com/2016/11/30/trump-cabinet-picks-ross-and-mnunchins-exclusive-interview-with-cnbc.html\).](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20@Symbol=%20[wt/ds547/1%20])&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#> [OMC].</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹¹⁸ Bruce Stokes, « Les États-Unis et le GATT : la politique commerciale de l'ère Clinton » (1993) 58:2 *Relations étrangères* 367 aux pp 369 et 374.

nécessairement modifier les processus autrefois utilisés afin d'atteindre ce but, car le multilatéralisme jusqu'ici prôné a au contraire pour objectif de profiter à tous, du moins au niveau discursif.

Alors que depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis s'affichaient comme principaux promoteurs du multilatéralisme commercial, l'administration Trump dirige le pays en sens inverse. Bien que cette stratégie ait pour mantra l'« *America first* », les Américains pourraient bien être les premières victimes de cette politique. La présidence de Donald Trump est encore jeune, et il se peut que sa politique ne soit pas totalement mise en application, soit par un changement de cap ou encore par des blocages au Sénat ou à la Chambre des représentants. En effet, les premiers mois de l'ère Clinton avait déstabilisé le monde commercial : dénonciation des excédents commerciaux de certains partenaires commerciaux, imposition de droit antidumping sur l'acier, menace de sanctions contre l'Europe pour obtenir une ouverture de ses marchés publics, remise en cause des subventions aux aéronefs, remise en cause de l'affaire de « *Blair house* » sur les produits agricoles¹¹⁹. En définitive, le président Clinton et son administration s'étaient finalement montrés beaucoup plus diplomates et modérés¹²⁰.

Il n'en reste pas moins que la politique de l'administration actuelle a certainement déjà eu le temps de faire des dommages permanents aux relations politiques et commerciales des États-Unis, ainsi qu'aux économies de ses partenaires. Si elle semble porter ses fruits dans certains cas¹²¹, elle crée de l'incertitude et de l'imprévisibilité alors même que le droit international économique tend à en assurer l'existence. Surtout, elle isole les États-Unis, pousse ses partenaires à diversifier leurs marchés¹²² et pourrait même, à terme, remettre en question un rôle hégémonique de plus en plus fragile.

Plus grave encore, le spectre d'une guerre commerciale semble devenir de plus en plus concret. En réaction à l'annonce du président Trump du 31 mai 2018 relatif aux surtaxes douanières à l'égard de l'acier et de l'aluminium, Emmanuel Macron a déclaré : « le nationalisme, c'est la guerre¹²³ ». Des plaintes ont été déposées par l'Inde¹²⁴ et le Canada¹²⁵ devant l'OMC afin de réagir. Or, certains partenaires

¹¹⁹ *Ibid* à la p 368.

¹²⁰ *Ibid*.

¹²¹ Le citoyen américain pourrait certainement voir un gain dans l'annonce de l'assemblage des avions de la CSeries aux États-Unis à la suite de l'achat par Airbus. Ces gains demeurent limités et pourraient ne pas combler les pertes que les mesures provoqueront.

¹²² À l'issue du Forum économique de Davos en 2017, le président d'Eurogroupe, réunissant les ministres des Finances des pays de la zone Euro, Jeroen Dijsselbloem, a déclaré au *New York Times* qu'il avait toujours considéré les États-Unis comme leurs meilleurs amis, mais qu'ils étaient prêts à s'en chercher de nouveaux. Peter S. Goodman, « Trump's Trade War May Have Already Begun » *The New York Times* (30 janvier 2017), en ligne : The NY Times <www.nytimes.com/2017/01/30/business/economy/trumps-mexico-china-tariff-trade.html?ref=collection%2Ftimestopic%2FInternational%20Trade%20and%20World%20Market>.

¹²³ « Après les taxes US "illégalles" de Trump, la France et l'UE ripostent » *Le Parisien* (1^{er} juin 2018), en ligne : Le Parisien <www.leparisien.fr/international/apres-des-taxes-us-illegales-la-france-promet-une-riposte-face-a-trump-01-06-2018-7747299.php>.

¹²⁴ OMC, *supra* note 116.

commerciaux des États-Unis avaient déjà annoncé la veille leur intention d'imposer des tarifs afin de réagir aux mesures agressives relatives à l'acier et l'aluminium. Par exemple, le Canada a annoncé qu'en réaction à l'attitude des États-Unis, il imposerait une surtaxe douanière à l'importation de l'acier, de l'aluminium et d'une série d'autres produits dès le 1^{er} juillet 2018, et ce, jusqu'à hauteur de 16,6 milliards de dollars¹²⁶. Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a aussi annoncé une surtaxe sur des produits sensibles au sein des États convoités par Donald Trump pour les élections de mi-mandat¹²⁷. Cette escalade de mesures illicites de part et d'autre¹²⁸ en fait craindre plusieurs.

L'administration Trump remet donc en cause des fondamentaux du libre-échange. De manière explicite, on revient sur soixante-dix ans de multilatéralisme et de réciprocité. Si cette nouvelle tendance relève de l'entière discrétion des États-Unis, sous réserve de la licéité des mesures prises, elle apparaît en marge du système actuel et bouleverse les modèles juridiques créés dans le cadre d'un système hégémonique au sein duquel l'État suprême évolue en harmonie avec ses principes de base. Le choc est réel. De plus, si les États-Unis perdurent dans cette voie, ils risquent même de provoquer un changement fondamental au sein de la société internationale mondialisée. En effet, l'administration Trump est allée jusqu'à souhaiter rapatrier les chaînes de valeur mondiale aux États-Unis. Si cela se concrétise, la restructuration ira bien plus loin qu'une remise en cause du multilatéralisme et du principe de réciprocité. C'est à un remodelage total du système commercial global auquel il faudra faire face¹²⁹.

¹²⁵ OMC, *États-Unis — Certaines mesures visant les produits en acier et en aluminium — Demande de consultation présentée par le Canada*, OMC Doc WT/DS550/1 (2018), en ligne : OMC <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds550_f.htm>.

¹²⁶ Canada, Ministère des Finances, *Avis d'intention d'imposer des contre-mesures envers les États-Unis à l'imposition de tarifs sur les produits canadiens d'acier et d'aluminium*, Ottawa, Ministère des Finances, 31 mai 2018, en ligne : Ministère des Finances du Canada <www.fin.gc.ca/activty/consult/cacsap-cmpcaa-fra.asp>.

¹²⁷ On compte par exemple les motos Harley Davidson, les jeans Levi's et le whisky américain, CE, Commission, *EU adopts rebalancing measures in reaction to US steel and aluminium tariffs*, Brussels, CE, 2018. Depuis, le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker et le président Trump ont annoncé une nouvelle phase de relations entre les États-Unis et l'Union européenne, dont la volonté de réduire à néant les tarifs entre les deux entités. Ils ont également annoncé une coopération dans la réforme de l'OMC et la volonté de régler le différend sur les exportations d'acier et d'aluminium. Par contre, à ce jour, les tarifs américains sur l'acier et l'aluminium, et les tarifs européens en mesure de représailles, sont toujours en place. CE, Commission, *Joint U.S.-E.U Statement following President Juncker's visit to the White House*, Washington, CE, 2018).

¹²⁸ Les mesures canadiennes n'ont aucune assise juridique et, dans la mesure où il n'existe pas de droit à la légitime défense commerciale, elles pourraient certainement être déclarées illicites devant un juge de l'ALÉNA ou de l'OMC.

¹²⁹ Dans le même sens, voir Pethokoukis, *supra* note 4 à la p 38.