



# G20 Don't cry for me Argentina

Volume 11, numéro 9, décembre 2018

## Résumé analytique

Le G20 célèbre le dixième anniversaire de ces rencontres les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre à Buenos Aires en Argentine, réunissant les chefs d'État et de gouvernement représentant ensemble plus de 75 % du commerce international. La rencontre a été l'occasion pour les États-Unis, le Mexique et le Canada de signer le nouvel accord commercial qui les liera une fois adopté par leur Chambre et parlement respectifs. Elle a également donné lieu à une importante rencontre entre les présidents américain et chinois afin de relancer les discussions commerciales bilatérales. Nous proposons une lecture de ces événements et abordons ensuite la question controversée du statut de l'économie chinoise comme économie de marché.

## Contenu

Le commerce international s'invite à Buenos Aires .....	2
Le statut de marché de l'économie chinoise .....	4
Études économiques et articles connexes ce mois-ci .....	8

## Le commerce international s'invite à Buenos Aires

Le commerce international était au centre des préoccupations de la rencontre du G20 en fin de semaine dernière à Buenos Aires. Voici les trois sujets qui ont retenu notre attention.

### **L'accord États-Unis–Mexique–Canada**

Le Canada, les États-Unis et le Mexique ont signé en marge du G20 l'accord commercial négocié au cours des 18 derniers mois. On peut mesurer l'étendue des tensions encore existantes entre les États signataires par l'étonnante diversité des appellations de l'accord selon qui le présente. Les États-Unis utilisent l'United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), le Canada utilise Canada-United States-Mexico Agreement (CUSMA) alors que le Mexique utilise Tratado entre Mexico, Estados Unidos y Canada (T-MEC). Chacun y ainsi trouve son compte ! Notons cependant que le texte de l'accord utilise l'ordre privilégié par les États-Unis.

Cette signature a été assombrie par la détermination américaine à maintenir les tarifs douaniers sur les exportations canadiennes et mexicaines d'aluminium et d'acier. Au cours des négociations des derniers mois, la levée de ces tarifs a longtemps été associée à la conclusion de l'accord commercial. On peut comprendre de leur maintien qu'elles ont été mises en jeu durant les discussions de septembre et que les Américains n'ont pas obtenu de leurs partenaires les concessions qu'ils espéraient à cet égard.

L'accord est ainsi signé, mais il n'est pas encore en vigueur. Les instances démocratiques de chaque pays doivent auparavant l'adopter, ce qui ne paraît pas constituer un problème au Canada et au Mexique, leur processus d'adoption respectif étant sous le contrôle du parti au pouvoir. Il en va autrement aux États-Unis, où la Chambre des représentants est à majorité démocrate depuis les élections de novembre dernier. Le débat sur l'adoption de l'accord l'an prochain constituera un des premiers défis de l'administration Trump face au nouveau Congrès. Les échanges qui se tiendront seront à la base de la nouvelle relation entre le Président Trump et les représentants démocrates, qui ne semble pas promise à un avenir paisible. M. Trump a déjà mis la table en suggérant qu'il allait bientôt abroger l'ALÉNA et que le Congrès serait placé devant le choix entre son nouvel accord et aucun accord. Plusieurs observateurs contestent le pouvoir du président à mettre fin de son propre chef à l'ALÉNA, sans obtenir l'accord du Congrès, mais peu estiment qu'il ne tenterait pas de le faire de toute façon. Nous risquons donc d'assister dans les prochains mois à un nouveau chapitre du chassé-croisé interminable de cet accord commercial.

### **La guerre commerciale États-Unis–Chine**

L'événement le plus attendu de la fin de semaine était le dîner entre les présidents chinois et américains portant sur l'avenir des relations commerciales entre les deux géants. La menace de nouveaux tarifs américains sur les exportations chinoises était en fond de scène du repas que M. Trump a pris en compagnie du Président chinois Xi Jinping. La rencontre a duré deux heures et les échanges semblent avoir été fructueux. Les États-Unis ont en effet décidé de suspendre le

passage des tarifs douaniers existants de 10 % à 25 % sur 200 milliards de \$ de bien chinois, qui devaient s'appliquer le 1<sup>er</sup> janvier prochain. Il s'agit ici d'un moratoire de 90 jours sur l'application de cette augmentation de tarifs. En contrepartie, les Chinois ont accepté d'acheter davantage de produits américains, notamment dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. La valeur de ces achats demeure à négocier, mais les Parties s'entendent pour dire qu'elle sera « substantielle ».

*« Les deux présidents s'accordent sur l'importance de remettre les relations bilatérales sur le bon chemin. Les discussions sur les questions économiques et commerciales ont été très positives et constructives. Les deux chefs d'État sont convenus d'arrêter l'augmentation simultanée des nouveaux tarifs ».*

- Wang Yi, diplomate chinois, 1<sup>er</sup> décembre 2018

Dans un « tweet » le Président Trump a précisé que les Chinois avaient accepté et « réduire et d'éliminer » les tarifs sur les automobiles américaines qui s'élèvent à 40 %, sans que ce soit confirmé par Beijing. Les détails sur l'accord étant très rares, on peut croire qu'il s'agit davantage d'un accord politique qui vise des négociations plus substantielles au cours des deux prochains mois.<sup>1</sup>

### L'avenir de l'organisation mondiale du commerce (OMC)

Le communiqué final du G-20, résultat tangible du ballet diplomatique orchestré à Buenos Aires, contient 31 paragraphes sur le contenu desquels les pays se sont entendus. Le 27<sup>e</sup> traite de l'avenir du système commercial multilatéral qui est mis à mal depuis l'élection du Président Trump.

« Le commerce international et l'investissement sont des sources importantes de croissance, de productivité, d'innovation, de création d'emplois et de développement. Nous reconnaissons la contribution du système commercial multilatéral dans la recherche de ces objectifs. Le système actuel ne répond plus aux attentes et il y a place à amélioration. Nous supportons ainsi une réforme nécessaire de l'OMC afin d'améliorer son fonctionnement. Nous évaluerons les progrès de cette réforme au prochain Sommet du G20. »

Pour plusieurs pays, le paragraphe peut faire écho au blocage du processus de négociations à l'OMC depuis près de 20 ans, mais pour les États-Unis, il s'agit davantage de mettre de l'avant un projet de réforme du mécanisme de règlement des différends. L'administration Trump estime que les pouvoirs de l'Organe de règlement (ORD) des différends sont trop étendus et empêchent les États-Unis d'exercer pleinement leur rapport de force avec les autres États. Elle met tout en œuvre pour bloquer la nomination de nouveaux arbitres ce qui risque de bloquer le travail de l'ORD au cours de la prochaine année.

La plupart des autres États estiment que l'ORD est essentiel pour favoriser la résolution de conflits commerciaux par l'application des règles de l'OMC. Le paragraphe 5 du communiqué des membres du G20 rappelle que : « nous renouvelons notre engagement à travailler ensemble afin

<sup>1</sup> Le CEIM a contribué à la dernière édition du magazine Diplomatie qui traite de la guerre commerciale États-Unis-Chine. <https://www.aren24.news/produit/les-grands-dossiers-de-diplomatie-n-47/>

d'améliorer l'ordre international basé sur les règles, ordre qui est capable de répondre efficacement à un monde en transformation rapide ».

On comprendra que, malgré l'intention commune de réformer l'OMC, les objectifs poursuivis par cette réforme paraissent diamétralement opposés. Il est difficile de voir de quelle manière pourra s'établir la discussion entre les États-Unis et les autres. Les auspices de réforme semblent pour le moins défavorables.

Dans l'ensemble, on pourrait qualifier cette rencontre du G20 de succès pour le Président Trump s'il ne réussissait pas à irriter tous ses partenaires. Signature de L'USMCA où il a obtenu des concessions de ses partenaires en gardant dans sa manche les tarifs sur l'acier et l'aluminium ; cessez-le-feu avec la Chine ; ouverture des membres de l'OMC à une réforme qui pourrait répondre aux aspirations américaines quant aux pouvoirs de l'ORD. À défaut de se faire des amis, le comportement de voyou de M. Trump s'avère jusqu'à maintenant payant pour lui.

## Le statut de marché de l'économie chinoise

Le récent accord commercial (AEUMCA) signé entre les États-Unis, le Mexique et le Canada introduit une nouvelle disposition qui prévoit qu'une Partie peut se retirer de l'accord si une autre Partie conclut un accord commercial avec un État qui est considéré comme n'étant pas une économie de marché. L'État visé par cette disposition est évidemment la Chine dont l'économie est qualifiée de « non-économie de marché » (NME) par les États-Unis depuis 1981. Ceux-ci semblent avoir insisté pour inclure une telle disposition pour limiter la possibilité pour ses deux principaux partenaires commerciaux de conclure un accord commercial avec la Chine, projet qui semble dans l'air autant pour le Mexique que pour le Canada.

Nous souhaitons voir ici comment le gouvernement américain détermine quels sont les États identifiés comme NME, quels sont ses effets et quelles sont les perspectives d'avenir pour la Chine quant à ce statut.

### Le mécanisme américain de fixation des prix

La loi américaine définit une NME comme étant un pays étranger dont l'économie ne fonctionne pas sur la base des principes du marché des structures de prix et de coûts, faisant en sorte que les ventes de marchandises dudit pays ne représentent pas la valeur juste des marchandises. Il s'agit pour le gouvernement américain de protéger les entreprises américaines des effets d'entreprises étrangères qui vendraient leurs produits à un prix inférieur à leur juste valeur, ce qui est qualifié de dumping. La juste valeur est généralement mesurée en estimant le prix du produit sur le marché intérieur de l'entreprise étrangère. Si un produit est vendu sur un marché étranger à un prix inférieur à celui fixé sur le marché local, on dira que l'entreprise qui vend ce produit pratique le dumping.

Aux États-Unis, le département du Commerce et la U.S. International Trade Commission (USITC) peuvent déterminer que le dumping d'une entreprise étrangère cause un préjudice matériel à une entreprise américaine, généralement sous la forme de diminution des profits ou de la valeur

des actions. Une fois faite cette détermination, le département du Commerce peut imposer des droits de douane additionnels sur les produits visés afin d'éliminer l'effet de distorsion sur les prix causé par le dumping.

La particularité du traitement des produits provenant des pays identifiés comme NME provient du processus de fixation de la valeur du produit visé sur le marché intérieur. Comme le gouvernement américain estime que ces pays n'utilisent pas les mécanismes du marché pour fixer les prix, il a recours aux prix pratiqués pour des produits équivalents sur des marchés de référence qui permettraient de mesurer la juste valeur du produit. Il en résulte généralement une augmentation du prix des produits visés, ce qui se traduit également par une augmentation des droits antidumping sur ceux-ci. Le département du Commerce applique un taux de droits antidumping national qui s'applique à toutes les importations aux États-Unis, à l'exception d'entreprises qui sont capables de démontrer qu'elles opèrent en l'absence du contrôle gouvernemental. Celles-ci peuvent bénéficier d'un taux de droit antidumping différent de celui des autres produits provenant de l'État visé.

Pour établir le taux national de la NME, le département du Commerce cherche à identifier quels sont les États fonctionnant en économie de marché qui se rapprochent le plus de l'État visé. Les statistiques de la Banque mondiale sont utilisées pour comparer le revenu national brut en parité du pouvoir d'achat. Dans le cas de la Chine, six pays ont été identifiés comme répondant à ce critère (Bulgarie, Équateur, Roumanie, Afrique du Sud, Thaïlande et Mexique). Une fois cette liste établie, le département du Commerce cherche à identifier un État de celle-ci qui fabrique des produits similaires aux produits visés fabriqués dans la NME afin d'évaluer quelle est la différence de prix. C'est cette différence qui sera utilisée pour établir le droit antidumping exigé.

### Les pays visés

Il n'est pas nécessaire d'être une entreprise issue d'un État considéré comme NME pour être visé par des droits antidumping. La Chine est de loin la cible la plus importante des États-Unis en cette matière. Elle totalise aujourd'hui 119 mesures de droits antidumping, soit 34 % du total. Sui-vent la Corée du Sud (26), Taiwan (25), l'Inde (22) et le Japon (19). De ces États, seule la Chine est considérée comme étant une NME. La taille de l'économie des autres États visés est beaucoup plus modeste.

#### États identifiés comme NME par le département du Commerce américain

Biélorussie	Azerbaïdjan	Turkménistan
Georgie	Kirghizstan	Ouzbékistan
Chine	Arménie	Vietnam
Moldavie	Tadjikistan	

Il est possible pour un État d'arriver à modifier son statut de NME en faisant une demande formelle de révision auprès du département du Commerce qui fera enquête en considérant six facteurs : (1) la facilité de la convertibilité de la monnaie de l'État ; (2) la liberté de négociation dans l'établissement des salaires ; (3) la liberté d'établir des coentreprises avec des entreprises étrangères ; (4) le contrôle du gouvernement sur les processus de production ; (5) le contrôle du gouvernement sur l'allocation des ressources, sur les prix et sur les décisions de production des entreprises ; (6) d'autres facteurs jugés comme étant appropriés. Le département du Commerce

a effectué plusieurs enquêtes de ce type au fil des années et certains pays ont vu disparaître leur statut de NME (Pologne 1993, Russie 2002, Ukraine 2006). La dernière enquête sur la Chine s'est conclue en octobre 2017 et a statué que le rôle du gouvernement dans l'économie et ses relations avec les marchés et le secteur privé causent des distorsions fondamentales dans l'économie chinoise.

### **Les États-Unis ne font pas cavalier seul**

Plusieurs pays disposent d'un mécanisme semblable à celui des États-Unis. L'Union européenne emploie elle aussi un test multifactoriel afin de définir ce qu'est une économie de marché. Les caractéristiques recherchées sont : (1) les choix des entreprises sur les prix et la production sont pris en fonction de l'offre et de la demande ; (2) les documents comptables des entreprises sont vérifiés de manière indépendante selon les normes internationales ; (3) les coûts de production ne sont pas affectés par des systèmes autres que ceux de l'économie de marché pour ce qui touche la dépréciation des actifs, les pertes ou autres compensations ; (4) les entreprises peuvent être sujettes à la faillite et sont soumises à des lois sur la propriété ; (5) les devises sont échangées au taux du marché. Toutes ces caractéristiques doivent être respectées afin que l'UE qualifie l'économie d'un État comme étant une économie de marché.

Les principaux États ou gouvernements qui n'accordent pas à la Chine le statut d'économie de marché sont les États-Unis, l'Union européenne, le Japon, le Canada, le Mexique et l'Inde. D'autres pays tels que l'Australie ont succombé aux pressions politiques et économiques de la Chine et ont fait fi de leurs propres lois pour lui accorder ce statut.

### **Les contestations de la Chine**

La Chine cherche évidemment à se libérer du statut de NME afin de faciliter ses échanges commerciaux. Cependant, au moment de son accession à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Chine a accepté que les autres membres de l'OMC puissent utiliser une méthode alternative pour évaluer la valeur des produits sujets aux droits antidumping, l'utilisation de pays de référence. La Chine prétend que les dispositions de son protocole d'accession à l'OMC prévoyaient que cette méthode alternative puisse être utilisée jusqu'au 11 décembre 2016, soit 15 ans après l'accession de la Chine à l'OMC. Plusieurs membres de l'OMC ne voyaient pas les choses du même œil et ont argué que les dispositions du protocole ne les obligeaient pas à donner à la Chine le statut d'économie de marché.

Dès le 12 décembre 2016, la Chine a intenté une plainte à l'OMC contre les États-Unis et l'Union européenne pour leur défaut à octroyer au pays le statut d'économie de marché. Le résultat éventuel de cette plainte est difficile à prévoir. Certains observateurs estiment que la section 15 (a) (ii) du protocole demande effectivement aux pays membres de cesser d'utiliser une méthode alternative pour évaluer les droits antidumping sur les importations chinoises. D'autres estiment plutôt que les articles pertinents sont pour le moins vagues et que les membres de l'OMC peuvent continuer à traiter la Chine en NME jusqu'à ce que celle-ci puisse démontrer le contraire en vertu des lois de chacun des membres intéressés. Ils font également référence à l'article 9 du protocole où la Chine s'est engagée à « permettre aux prix des biens et services échangés dans tous les secteurs d'être déterminés par les forces du marché ». La Chine n'ayant pas rempli ses obligations à cet égard, les autres membres de l'OMC seraient exemptés de l'obligation de lui accorder le statut d'économie de marché.

Le statut de l'économie chinoise s'ajoute à la propriété intellectuelle et à l'accès aux marchés dans les échanges en cours entre les États-Unis et la Chine. L'administration Trump est encore moins encline que les deux précédentes à baliser un sentier vers l'économie de marché pour la Chine. Plusieurs de ses membres remettent même en question la légitimité de l'accession de la Chine à l'OMC en 2001.

Au contraire, l'administration Trump met en place une stratégie d'isolement de la Chine en tentant d'empêcher ses partenaires commerciaux de conclure une entente avec elle. Il est clair qu'il devient maintenant plus complexe pour le Canada et le Mexique de conclure une telle entente en ayant signé l'USMCA.

De son côté, la Chine fait de son statut d'économie de marché l'une de ses priorités sur la scène diplomatique mondiale. Ses pressions sont fortes sur tous les États afin d'atteindre cet objectif sans pour autant agir pour effectuer les transformations nécessaires au fonctionnement de son économie pour favoriser l'émergence d'une véritable économie de marché. Depuis 2001, bien peu a été accompli pour transformer l'économie chinoise afin de lui donner des caractéristiques qui la rapprocheraient d'une économie de marché. Il y a notamment le problème des subventions déguisées, des financements publics, des processus de prises de décision, de l'accès aux marchés publics, etc. Il y a d'abord et avant tout un biais en faveur d'entreprises qui se disent privées, mais qui sont en fait largement soutenues, directement ou indirectement, par les pouvoirs publics. Les règles de la concurrence ne sont donc pas les mêmes en Chine. C'est cela qui est au cœur du débat. Le gouvernement chinois espère que les pressions politiques et économiques lui permettront d'arriver à ses fins sans procéder aux réformes économiques qui en feraient une économie de marché, mais qui lui feraient également perdre une partie importante de son contrôle et de son pouvoir sur la société chinoise.

## Références

Borger, Julian. *Donald Trump and Xi Jinping declare trade truce at G20*. The Guardian, 2 décembre 2018. En ligne : <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/02/donald-trump-and-xi-jinping-declare-trade-truce-at-g20>

Fergusson, Ian F. et M. Angeles Villareal. *Proposed U.S.-Mexico-Canada (USMCA) Trade Agreement*. Congressional Research Report, 5 octobre 2018. En ligne : <https://fas.org/sqp/crs/row/IF10997.pdf>

G20. *G20 Leaders' declaration: Building consensus for fair and sustainable development*. En ligne : <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-leaders-declaration.html>

Inside U.S. Trade. *Trump, Xi agree to suspend planned tariff boost, continue talks*. 1er décembre 2018.

Morrison, Wayne M. *China's Status as a Nonmarket Economy (NME)*. Congressional Research Report, 22 octobre 2018. En ligne : <https://fas.org/sqp/crs/row/IF10385.pdf>

Puccio, Laura. *Granting of market economy status to China*. European Parliament Research Service. En ligne : <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cbc9d72b-b9c0-11e5-8d3c-01aa75ed71a1/language-en>



## Études économiques et articles connexes ce mois-ci.

Anderlini, Jamil. US-China trade war: truce shows who holds the upper hand. *Financial Times*, 2 décembre 2018. En ligne : <https://www.ft.com/content/2635fa64-f6d7-11e8-af46-2022a0b02a6c>

Berger, Axel et coll. *International economic cooperation in troubled times: A call for strong action by the G20*. International Center for Trade and Sustainable Development, 26 novembre 2018. En ligne : <https://www.ictsd.org/opinion/international-economic-cooperation-in-troubled-times-a-call-for-strong-action-by>

Bradsher, Keith et Alan Rappeport. U.S.-China Trade Truce Gives Both Sides Political Breathing Room. *New York Times*, 2 décembre 2018. En ligne : <https://www.nytimes.com/2018/12/02/business/trade-truce-china-us.html>

Ratner, Ely. *There Is No Grand Bargain With China*. *Foreign Affairs*, 27 novembre 2018. En ligne : <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-11-27/there-no-grand-bargain-china?>

Payosova, Tetyana et coll. *The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures*. Peterson Institute for International Economics, mars 2018. En ligne : <https://pie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures>



## Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

### Direction

Christian Deblock, professeur  
titulaire au département de  
science politique de l'UQAM et  
directeur de recherche du CEIM.

### Rédaction

Guy-Philippe Wells, chercheur  
associé au CEIM.

### Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

Adresse civique :

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

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal  
Case postale 8888, succ. Centre-Ville  
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : [ceim@uqam.ca](mailto:ceim@uqam.ca)

Site web : [www.ceim.uqam.ca](http://www.ceim.uqam.ca)



**CEIM**