

Résumé analytique

Jamais dans l'histoire récente le commerce international n'avait-il occupé une place aussi importante dans une course à la présidence américaine. La ferme conviction de Donald Trump à l'égard du désastre des ententes commerciales liée à l'actualité économique offerte par l'éventuelle ratification du Partenariat transatlantique ont mis de l'avant une préoccupation qui anime les électeurs d'États américains très importants sur le plan électoral, tels que l'Ohio, le Michigan et la Pennsylvanie.

Plusieurs voix se font entendre pour tenter d'expliquer les risques associés aux volontés protectionnistes de Donald Trump. Le *Peterson Institute for International Economics* a estimé que la situation était suffisamment critique pour ressentir le besoin de produire une étude évaluant les coûts des politiques commerciales des deux candidats. C'est surtout les positions sans précédent de Donald Trump qui font l'objet de cette étude et l'institution de recherche non partisan qualifie ses positions « d'horriblement destructrices ». Moody's a fait un travail de recherche similaire et en vient à des conclusions non moins sombres.

La remise en question du TPP et, de manière plus générale, des politiques de libéralisation des échanges risquent de nuire considérablement à l'influence que Barack Obama a tenté d'étendre sur l'Asie durant son dernier mandat.

Contenu

Les politiques commerciales de Trump visées par les chercheurs	2
Études économiques et articles connexes ce mois-ci.	10

Les politiques commerciales de Trump visées par les chercheurs

Le *Peterson Institute for International Economics* a produit une analyse en septembre visant à évaluer les impacts des positions en matière de commerce international des candidats démocrate et républicain à l'élection présidentielle américaine.

Le commerce international, particulièrement les ententes commerciales internationales signées par les États-Unis, a pris une place importante dans les échanges des deux candidats depuis le début de la campagne électorale. Il faut dire que l'actualité des négociations du Partenariat transpacifique (TPP) donnait prise à une exploitation de ce thème par les politiciens. Le TPP est actuellement dans ce qu'on pourrait qualifier de « salle d'attente » ou de « purgatoire », espace entre sa signature par toutes les parties à l'automne 2015 et la ratification par le Congrès américain et les autres assemblées législatives.

Les politiciens sont peu nombreux à défendre l'entente en cette période électorale. Barack Obama, qui n'a évidemment plus rien à perdre, en est le principal défenseur, continuant avec vigueur à expliquer son importance dans l'établissement des règles qui régiront les échanges économiques au cours des prochaines décennies. Le TPP représente le principal héritage de sa présidence en ce sens.

Il serait techniquement possible pour le Congrès de ratifier l'entente durant la période entre l'élection présidentielle de novembre et la clôture des travaux législatifs en décembre, mais ils sont plusieurs à soutenir qu'il serait inacceptable que le Congrès agisse ainsi alors que les deux candidats à la présidence sont opposés à l'entente dans sa forme actuelle.

C'est essentiellement à travers ce débat que la question du commerce international a été abordée durant le premier débat de la campagne électorale le 26 septembre dernier. M. Trump a une fois de plus exprimé la nécessité d'abroger l'ALÉNA et de rejeter le TPP, qualifiant le premier de « pire accord jamais signé par ce pays ». Il a connu ses meilleurs moments dans ce débat en rappelant que Mme Clinton avait déclaré au moment où elle était Secrétaire d'État que le TPP constituait l'étalon-or des ententes commerciales, appuyant les négociations à de nombreuses reprises.

Mme Clinton s'est retrouvée dans une position difficile durant la campagne à l'investiture démocrate devant un adversaire qui représentait une bien faible menace au début de celle-ci. Le sénateur du Vermont Bernie Sanders, politicien ouvertement opposé à la libéralisation des échanges, est en effet devenu son principal concurrent et sa montée dans les intentions de vote démocrates a sans doute incité Mme Clinton à reconsidérer son appui au TPP.

Au moment de la publication de l'entente à l'automne 2015, elle a clairement exprimé son désaccord avec le contenu de l'accord qui ne répondait pas à ses exigences en matière de création d'emplois, d'augmentation des salaires et de sécurité nationale.

LE PETERSON INSTITUTE

Le Peterson Institute a pris l'initiative de procéder à l'étude des impacts des propositions en matière de commerce international des candidats présidentiels dans le but avoué de prévenir des erreurs de politique économique extrêmes.

La première question à laquelle s'attaque le Peterson Institute est de savoir quel est le pouvoir du Président en matière commerciale. Que peut-il faire de son propre chef, sans avoir recours aux autres instances du pouvoir ? Il apparaît que, même dans le système de « check and balance » du gouvernement américain, ce pouvoir est très important en matière de politique commerciale. Un Président américain pourrait proclamer le retour au tarif de la nation la plus favorisée et imposer de nouveaux tarifs douaniers au Canada et au Mexique. Il pourrait imposer des tarifs à tous pays pour des raisons de sécurité nationale, envers un pays avec lequel les États-Unis ont un important déficit de la balance des paiements ou s'il juge qu'un partenaire commercial a des pratiques déraisonnables ou injustifiées. En cas de guerre ou d'urgence nationale, le Président a tous les pouvoirs en matière commerciale et peut saisir les biens étrangers sur son territoire.

Même si les accords commerciaux et l'accession à l'OMC ont été votés par le Congrès, le Président américain dispose des pouvoirs pour agir unilatéralement, du moins sur une base temporaire. À plus long terme, les mécanismes judiciaires et législatifs pourraient réduire la portée de ces pouvoirs et renverser certaines décisions. Ces mécanismes mettent cependant beaucoup de temps à agir et il est fort probable qu'au moment de l'étude des décisions du Président, une guerre commerciale ferait déjà rage entre plusieurs États et les États-Unis. Les partenaires commerciaux des Américains ne resteraient sûrement pas les bras croisés à attendre une décision de la Cour suprême ou un vote du Congrès. Les intérêts économiques en jeu seraient énormes et le Peterson Institute estime qu'on assisterait à une lutte à finir entre les anciens partenaires commerciaux.

L'ALÉNA et les autres accords commerciaux

La plupart des accords commerciaux signés par les États-Unis offrent une porte de sortie. Par exemple, le chapitre 22 de l'ALÉNA prévoit qu'une partie peut mettre fin à l'accord à la suite d'un avis de six mois aux autres parties. Un retrait de l'ALÉNA ou d'autres accords ne signifieraient pas automatiquement une hausse des tarifs douaniers. En effet, la clause de la nation la plus favorisée continuerait malgré tout de s'appliquer et assurerait des tarifs douaniers très bas, tel que convenu à l'OMC. Par contre, un Président aurait le pouvoir de sortir de l'OMC et pourrait ensuite imposer des tarifs plus élevés.

Deux lois peuvent toutefois être utilisées par le Président pour imposer des tarifs douaniers ou restreindre les importations sans avoir besoin de sortir de l'OMC. Le *Trade Expansion Act of 1962* et le *Trade Act of 1974* peuvent être utilisés à ce dessein. La première prévoit que le Président américain peut restreindre l'importation d'un produit pour raison de sécurité nationale. Si tel est le cas, il n'y a pas de limite aux restrictions ou au tarif imposés au produit. Un Président pourrait donc invoquer la sécurité nationale pour imposer d'importants tarifs ou des quotas sur une panoplie de produits chinois ou mexicains.

La deuxième donne le pouvoir au Président d'imposer des restrictions à l'importation ou des tarifs douaniers pour au plus 150 jours sur les produits d'États avec lesquels les États-Unis ont un important déficit de la balance des paiements. Pour étendre la durée de ces mesures au-delà de 150 jours, le Président devrait obtenir l'accord du Congrès. La même loi pourrait être invoquée par le Président en cas de pratiques commerciales injustes de l'un des partenaires commerciaux des États-Unis. Il pourrait alors imposer des tarifs douaniers sur les produits d'un État, sans qu'il y ait de limite dans le temps.

Deux autres lois peuvent également être utilisées dans le même but. Il s'agit de la *Trade with the Enemy Act* of 1917 et l'*International Emergency Economic Powers Act* of 1917. Une interprétation large de ces lois permettrait au Président d'imposer des tarifs à n'importe quel État.

Donald Trump a déclaré qu'il imposerait un tarif douanier de 35% sur les importations mexicaines et de 45% à celles provenant de Chine, qu'il déchirerait les accords commerciaux signés par les États-Unis et sortirait de l'OMC. Ce programme paraît difficile à réaliser pour un seul homme, mais la législation américaine donne un très large éventail de pouvoirs en matière commerciale au Président américain. Il est certain que les décisions de M. Trump seraient contestées devant les tribunaux par les entreprises américaines qui en seraient victimes et devant l'OMC par les États visés, mais ces démarches seraient longues et incertaines, alors que les effets des tarifs douaniers seraient bien réels. Les autres États se retrouveront donc avec comme principal moyen de réponse des mesures pour limiter les importations américaines chez eux. Une montée inexorable du protectionnisme semble être la seule issue de l'application de la politique commerciale de M. Trump.

L'impact des propositions liées au commerce des candidats

Hillary Clinton

L'impact des positions commerciales de Mme Clinton est essentiellement lié à son opposition au Partenariat transpacifique. Comme nous l'avons déjà mentionné, elle a manifesté son opposition à cet accord dans sa forme actuelle ce qui exclurait une ratification rapide après son élection. Pour plusieurs, le scénario le plus probable est une approbation de l'accord par Mme Clinton après une période de renégociations avec les autres Parties, afin d'en bonifier le contenu. On estime donc dans ce scénario que le TPP serait adopté un an ou deux après l'arrivée au pouvoir de Mme Clinton. Petri et Plummer (2016) estiment que chaque année de retard dans l'entrée en vigueur de l'accord représente une perte de revenus entre 77 et 123 milliards de \$ pour l'économie américaine. Il demeure qu'elle a critiqué le TPP en des termes très forts et il faudra beaucoup de travail pour qu'elle puisse justifier un revirement en ce domaine.

« Je vais arrêter tous les accords de commerce qui tuent l'emploi et réduisent les salaires, incluant le TPP. Je m'y oppose maintenant, je m'y opposerai après les élections et je m'y opposerai comme Président. »

- *Hillary Clinton, 11 août 2016*

Donald Trump

Le Peterson Institute ne procède pas à cet exercice en raison de l'opposition de Mme Clinton au TPP. Ce sont les positions jugées extrémistes de M. Trump qui ont suscité cet effort.

« Le TPP est un autre désastre créé et poussé par des lobbys qui veulent violer notre pays. »

- *Donald Trump, 11 juillet 2016*

L'essentiel de l'analyse du groupe repose donc sur les propositions du milliardaire. Il s'est distingué à l'égard du large consensus politique sur les bienfaits du commerce international. Il pointe depuis trente ans le commerce international, particulièrement les accords commer-

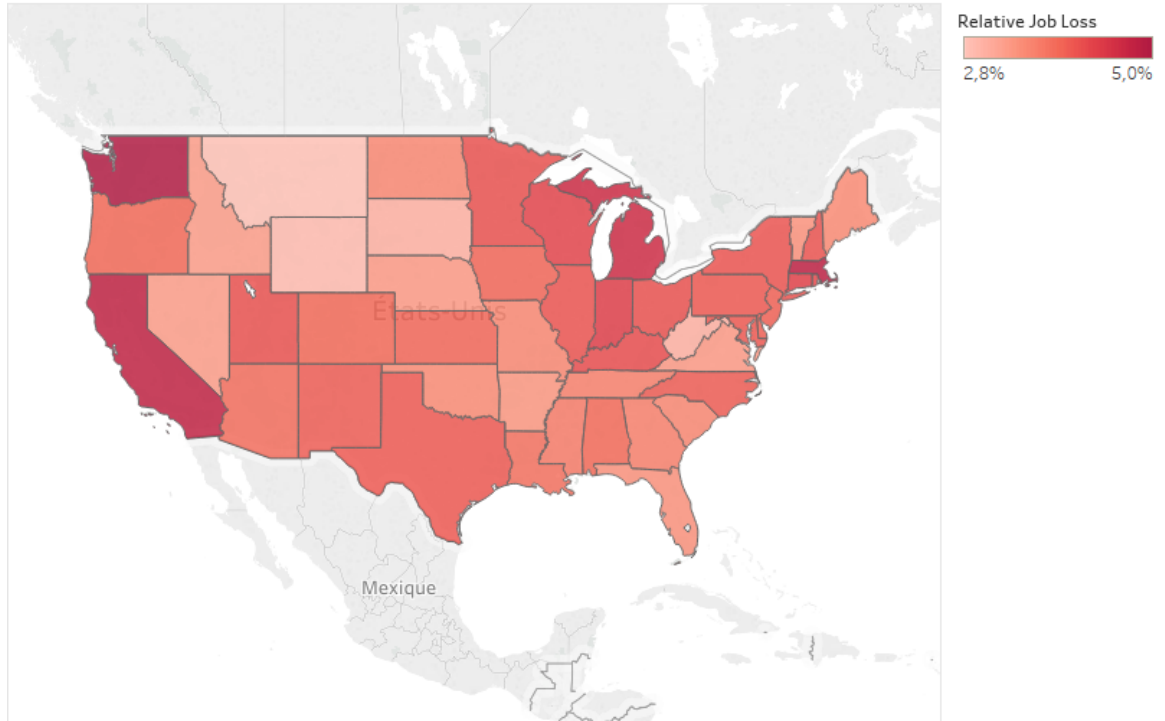
ciaux, comme étant les principaux responsables des problèmes de l'emploi. Le discours qu'il tient assure que le commerce international serait l'une des priorités des premiers mois d'un éventuel mandat. Il devra mettre ses menaces à exécution pour au moins tenter de se placer en bonne position pour négocier.

Pour modéliser les impacts des positions de M. Trump, le Peterson Institute a établi trois scénarios :

1. la guerre commerciale totale, où est imposé un tarif douanier de 35% au Mexique et de 45% à la Chine, avec une réponse symétrique des deux États ;
2. la guerre commerciale asymétrique, où le Mexique et la Chine. Le Mexique revient à des tarifs douaniers moyens de 8% et la Chine introduit des tarifs spécifiques pour certains produits ;
3. la guerre commerciale avortée, qui se termine au bout d'un an pour cause d'acquiescement de la Chine et du Mexique aux demandes américaines, de contestations efficaces des mesures devant les tribunaux ou de décision politique devant l'indignation populaire.

Ces trois scénarios ne tiennent pas compte de la possibilité de retrait des États-Unis de ses accords commerciaux ou de l'OMC, qui seraient plus difficiles à évaluer. Sans entrer dans les détails, chaque de ces scénarios heurterait l'économie américaine plus ou moins de front, allant de la récession économique à un certain ralentissement, le scénario le moins douloureux faisant perdre 1,3 million d'emplois aux États-Unis.

Private Sector Job Loss by US State



Source : Peterson Institute for International Economics, septembre 2016

Les deux constats de cette étude qui nous semblent les plus importants sont que M. Trump aurait, du moins durant une certaine période, les moyens et les pouvoirs de mettre en œuvre les gestes qu'il compte poser pour réformer le commerce international. Le deuxième est à propos de la détermination de M. Trump de lancer son programme de batailles commerciales. La place qu'a prise ce débat dans la campagne présidentielle fait en sorte qu'il devra poser des gestes rapidement après son élection. La direction qu'il affirme aujourd'hui vouloir imprimer aux affaires de l'État en matière de commerce international doit être prise au sérieux.

MOODY'S

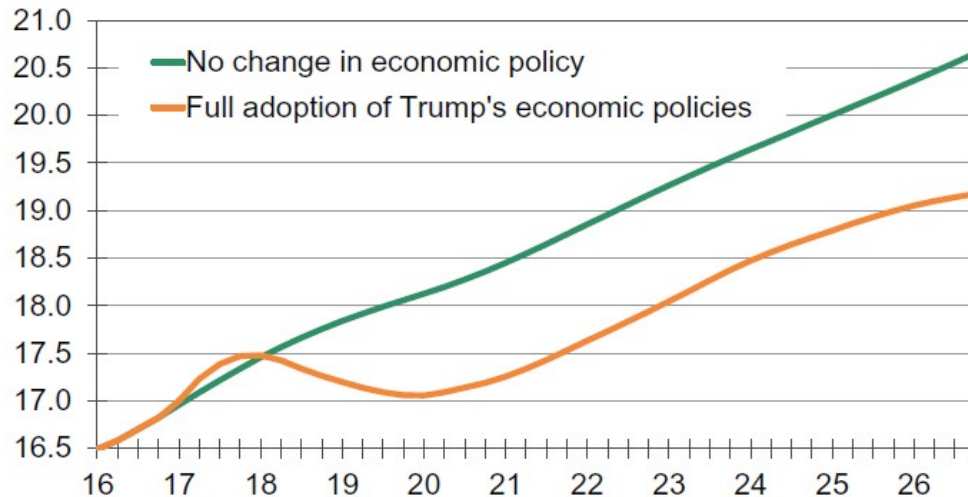
La firme de cotation américaine s'est elle aussi prêtée au jeu d'évaluer les impacts des politiques proposées par Donald Trump (Zandi et coll., 2016). Les politiques étudiées touchent la fiscalité, l'immigration, les dépenses de l'État et le commerce international. Selon Moody's, l'économie américaine souffrirait considérablement des politiques économiques de M. Trump. Elles provoqueraient une récession aux États-Unis qui s'étalerait de 2018 à 2020, période durant laquelle le Produit national brut diminuerait de 2,4% et le marché du travail perdrait 3,4 millions d'emplois.

Les tarifs douaniers imposés au Mexique (35%) et à la Chine (45%) augmenteraient considérablement les pressions inflationnistes aux États-Unis. Ces deux pays représentent à eux seuls plus du tiers des importations non pétrolières des États-Unis. L'imposition de ces tarifs douaniers représenterait une augmentation de 15% du prix des produits importés se traduisant par une hausse de 3% de l'inflation.

La Chine et le Mexique comptent pour 25% des exportations américaines. Les mesures compensatoires prises dans la guerre commerciale déclenchée par les Américains provoqueraient une importante diminution des exportations des États-Unis.

Macroeconomic Impact of Trump's Policies

Real GDP, 2009\$ tril



Sources: BEA, Moody's Analytics

Dans l'ensemble, Moody's estime que les propositions de M. Trump provoqueront d'importants déficits, augmenteront la dette et isoleront une économie américaine diminuée, résultats assez éloignés de son slogan « make America great again ».

CONCLUSION

Une étude du *Global Economic Dynamics* (Jungbluth et coll., 2016) estime que l'Asie pourrait devenir la région la plus importante en termes d'échanges commerciaux au 21^e siècle. Dans cette région, trois grands accords sont en cours de négociations ou en processus de ratification : le *Partenariat transpacifique* (TPP), le *Trade Area of the Asia-Pacific* (FTAAP) et le *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Le TPP, avec ses 12 membres, et le FTAAP avec son potentiel de 21 membres recherchent tous deux une plus grande intégration de la grande région Asie-Pacifique. Les États-Unis ont préféré conclure d'abord le TPP, forum où ils disposent sûrement de plus de latitude dans les négociations, la Chine ne faisant pas partie du processus. Le projet du FTAAP est pour sa part issu de l'APEC et inclurait ses membres, dont la Chine et la Russie font partie, mais l'horizon d'adoption d'un tel accord est lointain. Les États-Unis ont réussi à mettre le couvert sur cette négociation pour favoriser le TPP, mais les pourparlers se poursuivent tout de même. Le RCEP est pour sa part davantage un projet d'intégration économique régionale de l'Asie et de l'Océanie et les négociations sont là aussi en cours et risquent d'avancer plus rapidement.

Les considérations stratégiques et politiques ont pris le pas sur l'économie dans les différents processus de négociation en cours. C'est sans doute pourquoi les arguments utilisés par Barack Obama dans la défense du TPP relèvent davantage de la politique que de l'économie. Si le processus du TPP tome à l'eau, les États-Unis perdent le principal outil qu'il souhaite se donner pour assurer leur influence dans la région. Les deux autres processus de négociations ne seront pas soumis au même rapport de force que celui qui s'est établi dans les négociations du TPP, et ce au détriment de l'influence américaine.

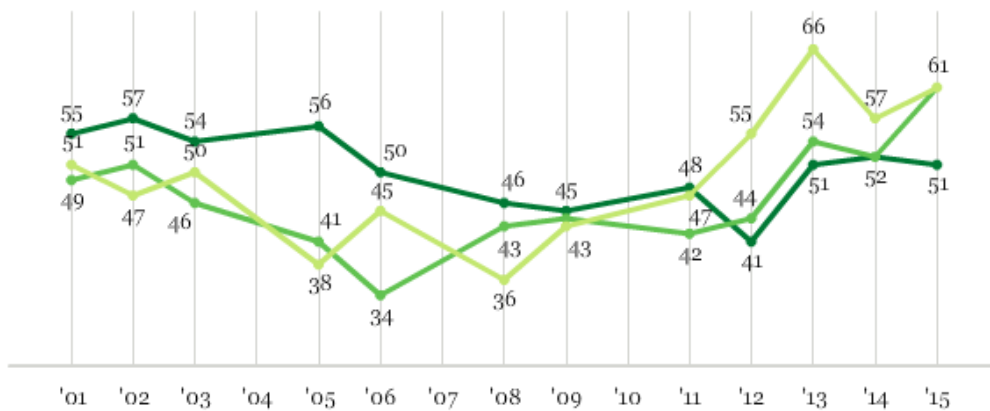
La ratification ou non du TPP par les Américains déterminera dans quelle mesure ils participent à la définition des nouvelles règles du commerce du 21^e siècle dans la région au potentiel d'échanges économiques le plus élevé. Il ne s'agit plus de diminuer ou d'abolir des tarifs douaniers, mais bien d'établir des règles sur les barrières non tarifaires, domaine plus complexe qui affectera les États dans leur législation interne et leur mission nationale. Il est indéniable que les États-Unis et la Chine sont en concurrence pour asseoir leur pouvoir sur la région. La définition des règles du commerce international par l'une ou l'autre des grandes puissances aura un impact non seulement sur les échanges commerciaux, mais également sur la géopolitique de la région.

Les électeurs du Michigan et de l'Ohio qui voient les emplois manufacturiers s'envoler vers des États où la main-d'œuvre est moins rémunérée semblent bien loin de ce débat. C'est peut-être l'erreur que les défenseurs de la libéralisation des échanges, ceux qui en ont profité au cours des trente dernières années, ont commise dans un excès de gourmandise : ne pas s'assurer que l'on prendrait soin des perdants. Ils sont nombreux aujourd'hui à écouter le discours de Donald Trump voulant que les États-Unis doivent exercer leur pouvoir pour rapatrier les emplois perdus et mettre un frein à une mondialisation incontrôlable. Paradoxalement, le plus grand service que Donald Trump pourrait rendre à la Chine serait sans doute de mettre le TPP aux oubliettes.

View Foreign Trade Mainly as an Opportunity for the U.S. -- by Party ID

Numbers in percentages

■ Republicans ■ Independents ■ Democrats



GALLUP

Le Parti républicain, champion traditionnel de la libéralisation des échanges, a aujourd'hui à sa tête le candidat présidentiel qui critique celle-ci avec une véhémence jusqu'à récemment réservée aux syndicalistes démocrates. Une partie importante des élus républicains, particulièrement ceux sous la bannière du Tea Party, se montrent réfractaires aux accords commerciaux. Ce mouvement reflète les transformations à la composition de l'appui aux deux grands partis au cours des dernières années. Les républicains ont gagné une part importante de l'appui de la classe ouvrière blanche. Les démocrates ont pour leur part augmenté leur part d'appui chez les électeurs ayant un revenu supérieur à 100 000\$, se trouvant maintenant nez à nez avec les républicains. Cette évolution a des impacts sur le front de l'appui aux politiques favorisant le commerce international. Depuis 2011, il y a davantage de démocrates que de républicains qui croient que le commerce avec l'étranger constitue davantage une opportunité qu'une menace.

Dans cette campagne électorale, les schémas politiques classiques des trente dernières années ne s'appliquent plus aux deux grands partis politiques, dont l'appui semble en profonde transformation. La surprise de la nomination de Donald Trump comme candidat présidentiel républicain pourrait être considérée comme une manifestation de ces transformations. Alors que nous perdons les repères politiques traditionnels à la suite de nouvelles fractures dans l'appui des électeurs aux partis politiques, le risque de confusion dans l'interprétation des résultats de cette élection est bien réel et annonce peut-être une période de repli pour le champ de la libéralisation des échanges commerciaux depuis maintenant plus de trente ans.

Références

Daniel DiSalvo et Jeffrey Kucik. *Confused Coalitions: Republicans and Democrats on Free Trade*. The National Interest, 5 novembre 2015. En ligne : <http://nationalinterest.org/feature/confused-coalitions-republicans-democrats-free-trade-14257>

Jungbluth, Cora, Rahel Aichele et Gabriel Felbermayr. 2016. GED Study Asia's Rise in the New World Trade Order: The Effects of Mega-Regional Trade Agreements on Asian Countries. Bertelsmann Stiftung. En ligne : https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Asia_s_Rise_in_the_New_World_Trade_Order.pdf

Noland, Marcus, Gary Clyde Hufbauer, Sherman Robinson, et Tyler Moran. 2016. *Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign*. Peterson Institute for International Economics, septembre 2016. En ligne : <https://piie.com/publications/piie-briefings/assessing-trade-agendas-us-presidential-campaign>

Petri, Peter and Michael Plummer. 2016. The Economic Effects of the TPP: New Estimates. In *Assessing the Trans-Pacific Partnership, Volume 1: Market Access and Sectoral Issues*. Washington: Peterson Institute for International Economics.

Zandi, Mark, Chris Lafakis, Dan White et Adam Ozimek. 2016. *The Macroeconomic Consequences of Mr. Trump's Economic Policies*. Moody's Analytics. En ligne : <https://www.economy.com/mark-zandi/documents/2016-06-17-Trumps-Economic-Policies.pdf>

Études économiques et articles connexes ce mois-ci.

Alden, Edward, Bernard L. Schwartz, et Robert E. Litan. *A Winning Trade Policy for the United States*. Council on Foreign Relations. En ligne : <http://www.cfr.org/trade/winning-trade-policy-united-states/p38341>

Elliott, Kimberly Ann. *Liberalized Trade Is Under Attack. Can It Be Saved?* World Politics Review, 6 septembre 2016. En ligne : <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/19828/liberalized-trade-is-under-attack-can-it-be-saved>

ICTSD. *US Presidential Candidates Face Off on Trade in First Debate*. 29 septembre 2016. En ligne : <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-presidential-candidates-face-off-on-trade-in-first-debate>

ICTSD. *EU Trade Ministers: TTIP Conclusion Unlikely This Year*. 29 septembre 2016. En ligne : <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/eu-trade-ministers-ttip-conclusion-unlikely-this-year>

Kerry, John. *Remarks by Secretary Kerry on the Trans-Pacific Partnership*. 28 septembre 2016. En ligne : <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/remarks-secretary-kerry-trans-pacific-partnership/p38362>

Litan, Robert E. *Trade Policy Has Become Politically Unpopular. These Steps Could Help Rehabilitate It*. Wall Street Journal, 29 septembre 2016. En ligne : <http://www.cfr.org/united-states/trade-policy-has-become-politically-unpopular-these-steps-could-help-rehabilitate-/p38363>

The Economist. *Hard bargain :Lacking clear American leadership, the global trade agenda is floundering*. 1^{er} octobre 2016. En ligne : <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21707940-lacking-clear-american-leadership-global-trade-agenda-floundering-hard>

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 :

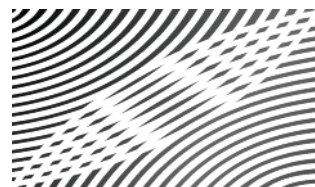
Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca



CEIM