



# Trump précise son plan

Volume 11, numéro 3, mars 2018

## Résumé analytique

La parution du document sur la politique commerciale américaine 2018 est l'occasion pour l'administration Trump de préciser sa vision du commerce mondial. Un système où l'État (américain) reprend la première place, où l'influence des réseaux mondiaux est limitée, où ceux qui ne collaborent pas adéquatement sont punis. Nous vous présentons d'abord la punition, celle du Canada et du Mexique, dans le cas de l'acier et de l'aluminium, pour faire traîner les négociations. Puis les nombreuses considérations qui auront un impact au cours des prochains mois sur le calendrier de négociation de l'ALÉNA. Finalement, nous faisons un survol des principaux éléments de cette stratégie.

## Contenu

De l'acier, de l'aluminium et des bonbons.....	2
ALÉNA : un calendrier de négociation compliqué.....	3
La politique commerciale 2018 du Président Trump .....	4
Études économiques et articles connexes ce mois-ci.....	6

## De l'acier, de l'aluminium et des bonbons

Le Président Trump a une fois de plus démontré qu'il envisage les négociations commerciales comme une querelle de cour d'école où l'on tente de développer un avantage sur l'adversaire coûte que coûte. Après le tête-à-queue du différend Boeing-Bombardier, la nouvelle carte du Président américain consiste à imposer des tarifs sur les importations d'acier et d'aluminium entrant aux États-Unis.

L'orientation proposée par M. Trump est le fruit de deux rapports du U.S. Department of Commerce publié à la mi-février qui font état du risque pour la sécurité nationale de la dépendance américaine aux importations des produits de l'acier et de l'aluminium. Les deux rapports recommandent au Président l'imposition de tarifs douaniers et/ou de quotas sur lesdits produits. Ces rapports sont le résultat d'une disposition légale (la section 232) adoptée en 1962 et en vertu de laquelle 26 enquêtes ont été complétées, ne concluant à la menace pour la sécurité nationale que dans 8 cas. La dernière fois que cette conclusion a mené à l'imposition de tarifs, les États-Unis étaient dirigés par Ronald Reagan. Il s'agit donc d'une disposition rarement utilisée et, comme ces enquêtes ont été lancées en même temps que la renégociation de l'ALÉNA au printemps 2017, tout laisse croire qu'elles sont maintenant instrumentalisées pour tenter d'obtenir des concessions de la part du Mexique et du Canada.

Le fait que le Canada soit le principal exportateur d'acier et d'aluminium aux États-Unis se conjugue plutôt mal avec la menace pour la sécurité nationale évoquée par le Department of Commerce. Le Peterson Institute estime que les pays les plus touchés par l'imposition de tarifs sont le Canada (3,2 milliards), l'Union européenne (2,6 milliards), la Corée du Sud (1,1 milliard) et le Mexique (1 milliard), tous de dangereux adversaires des États-Unis. La proposition vise donc avant tout les États qui disposent d'un surplus commercial relatif avec les États-Unis, confirmant encore une fois l'obsession de l'administration Trump pour la réduction du déficit commercial.

La décision de M. Trump d'accorder un délai dans l'application des tarifs pour le Canada et le Mexique reste liée à d'éventuelles concessions aux négociations sur la question agricole d'une part et sur celle de la sécurité de la frontière d'autre part. On ne peut pas accuser le Président américain de tirer subtilement les ficelles tellement elles s'offrent à la vue de tous.

Les premiers touchés par cette mesure seraient les importateurs d'acier et d'aluminium aux États-Unis. Les États-Unis doivent importer 30 % des 10 millions de tonnes d'acier et 90 % des 5,5 millions de tonnes d'aluminium qu'ils utilisent chaque année dans leurs processus de fabrication. Déjà, 107 élus au Congrès ont manifesté leur opposition aux tarifs imposés. Dans la foulée, le principal conseiller économique du Président, Gary Cohn, a démissionné en exprimant son opposition au plan de M. Trump.

Ensuite, les États visés ne resteront pas les bras croisés et le risque d'escalade protectionniste est réel. Le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a exprimé que l'UE réagirait promptement par des contre-mesures compatibles au cadre de l'OMC et la Commissaire au commerce de l'Union européenne, Cecilia Malmström, a déclaré qu'elle n'hésiterait pas à faire appel au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Le Canada, le Royaume-Uni et la Chine ont tous évoqué la possibilité de mesures compensatoires. Si M. Trump croit que les guerres commerciales « sont faciles à gagner », il risque d'être rapidement rappelé à l'ordre par

les entreprises américaines qui seront la cible des mesures compensatoires prises par les États visés par les nouveaux tarifs.

Le Secrétaire au Commerce sous Georges Bush, Carlos Gutierrez, estime que la volonté de M. Trump de relancer l'emploi d'une industrie qui a atteint son sommet en 1953 et qui ne cesse de décliner depuis relève de la naïveté. Même le représentant républicain Paul Ryan a exprimé son inquiétude quant à la possibilité du déclenchement d'une guerre commerciale à la veille des élections de novembre prochain.

Il apparaît donc évident que ces mesures ne constituent qu'une petite manœuvre de l'auteur de « The Art of the Deal » pour tenter d'obtenir des concessions de ses partenaires commerciaux. Il souhaite sans doute utiliser le type de techniques peu scrupuleuses qui ont fait son succès en affaires, mais semble peiner à se rendre compte qu'il est plus difficile de faire avaler une couleuvre à un État qu'à un petit entrepreneur aux mains liées.

## ALÉNA : un calendrier de négociation compliqué

Les États-Unis auraient sans doute souhaité voir l'accord conclu au cours des prochaines semaines, mais le peu de résultats apparents au terme de la septième série de négociations tenue à Mexico laisse présager que le parcours continuera d'être compliqué. Du côté américain, il est difficile de conjuguer des demandes sans précédent avec l'urgence de conclure l'accord. Les négociateurs américains estiment qu'un accord doit être conclu avant la fin avril pour qu'il soit soumis aux élus du Congrès actuel. Un nouveau Congrès sera issu des élections de novembre prochain et il est aujourd'hui impossible de connaître l'impact de sa composition sur l'appui à un éventuel accord.

Également, les élections mexicaines de juillet favorisent l'adoption rapide d'un accord, mais rend difficiles pour le parti au pouvoir de consentir à d'importantes concessions. Le candidat dont la victoire est la plus probable, Andrés Manuel Lopes Obrador, soutenu par la gauche, risque d'être un interlocuteur plus coriace que le PRI au pouvoir aujourd'hui. Au Canada, les échéances électorales ne semblent pas une préoccupation majeure.

Ce sont sûrement les questions de politique intérieure qui vont s'imposer dans la stratégie des négociateurs américains. Le Président Trump ne semble pas si pressé d'en arriver à un accord. L'incertitude qui plane actuellement quant à la nature du futur accord incite un certain nombre d'entreprises à investir aux États-Unis plutôt qu'au Mexique et au Canada. M. Trump récolte donc les bénéfices de l'incertitude sans avoir à assumer le coût d'un retrait américain. Il peut être tenté de faire durer cette situation aussi longtemps qu'il est possible politiquement de le faire.

Bien qu'il soit difficile de prévoir ce qui se passera au cours des prochains mois, un événement pourrait nous donner quelques indications. La *Trade Promotion Authority* (TPA), (ou *fast-track*) qui facilite l'adoption des accords commerciaux par le Congrès s'éteindra le 1<sup>er</sup> juillet prochain. Une disposition de la loi adoptée en 2015 prévoit que le Président peut demander au Congrès une extension de trois ans de ce pouvoir. Pour que cette extension soit accordée, certaines conditions doivent être remplies. Le Président doit d'abord présenter une requête écrite au Congrès

avant le 1<sup>er</sup> avril 2018. Cette requête doit présenter l'état des négociations avec les partenaires commerciaux et expliquer pourquoi le TPA est nécessaire dans la poursuite de ces négociations. Il doit aussi annoncer sa demande d'extension au *Comité consultatif sur la politique commerciale et les négociations* (ACTPN) et la *Commission internationale du Commerce des États-Unis* (USITC) afin qu'elles puissent préparer leur rapport au Congrès. L'ACTPN, qui est composé de leaders du monde des affaires, du travail et des think tanks, doit évaluer si les progrès réalisés dans les négociations commerciales justifient une extension du TPA. L'USITC doit pour sa part évaluer l'impact économique sur les États-Unis des accords commerciaux conclus depuis l'adoption de la loi en 2015.

À la suite de la lecture de ces rapports, n'importe quel élu du Congrès peut présenter jusqu'au 30 juin 2018 une résolution de désapprobation qui serait envoyée au Comité de la Chambre sur les Voies et Moyens et à celui sur les Règles, ainsi qu'au Comité des Finances du Sénat. Dans ce cas, un vote doit être tenu avant le 1<sup>er</sup> juillet 2018. Si l'un des comités adopte la résolution de désapprobation, le TPA s'éteindra le 1<sup>er</sup> juillet 2018. Sinon, il sera automatiquement renouvelé pour une période de trois ans.

Les différents comités impliqués étant composés majoritairement de républicains, il serait fort étonnant que le TPA ne soit pas renouvelé. Le processus pourra toutefois nous en apprendre davantage sur l'avancement des travaux, sur les priorités américaines et sur la volonté de la Maison-Blanche à en arriver à un accord.

## La politique commerciale 2018 du Président Trump

Le Bureau du représentant américain pour le commerce (USTR) a rendu public le 28 février son rapport annuel (*Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report*) qui présente la vision développée par le locataire de la Maison-Blanche quant aux orientations de la politique commerciale.

*« Instead of asserting its sovereign authority to act in response to changing circumstances, the United States continued to passively adhere to outdated and underperforming trade deals and allowed international bureaucracies to undermine U.S. interests. »*

Ces orientations reposent sur cinq piliers qui sont déclinés sous différentes facettes :

1. Appuyer la sécurité nationale
  - Construire une Amérique forte
  - Préserver la souveraineté nationale

- Répondre aux compétiteurs économiques
  - Reconnaître l'importance de la technologie
  - S'ouvrir aux autres
2. Renforcer l'économie des États-Unis
    - Améliorer la compétitivité par des baisses de taxes et des réformes
    - Réduire le taux d'imposition des entreprises
    - Rapatrier les revenus offshores
    - Réformer la fiscalité pour éviter l'exil des profits
    - Réduire la réglementation
  3. Négocier de meilleurs accords commerciaux
    - NAFTA
    - KORUS
    - Autres (Royaume-Uni, les pays du TPP, particulièrement le Japon)
    - Recherche d'accès bilatéraux aux marchés pour l'agriculture
    - Autres négociations (TISA, TTIP)
  4. Appliquer agressivement les lois commerciales des États-Unis
    - Section 301
    - Section 201
    - Droits antidumping et droits compensateurs
    - Section 232
    - Défendre à l'OMC les lois américaines sur les mesures correctives au commerce
    - Protéger les droits des États-Unis dans les ententes commerciales internationales
  5. Réformer le système commercial multilatéral
    - L'OMC comme forum de négociations commerciales

Ceux qui estiment que l'administration Trump fait preuve d'improvisation dans la direction imprimée à la politique commerciale américaine trouveront dans ce document une cohérence avec les décisions prises depuis les douze derniers mois, même si elles sont largement contestées, autant aux États-Unis qu'ailleurs dans le monde. L'on peut décrire cette vision comme une tentative de reprise de contrôle de l'État face à l'érosion de son pouvoir par la mondialisation. L'État au centre des décisions, qui utilise les outils nécessaires pour affaiblir les institutions internationales, pour soumettre les entreprises étrangères, pour réglementer les entreprises transnationales sur son territoire, pour affaiblir les avantages concurrentiels de ses partenaires commerciaux, même (et peut-être surtout) de ses alliés. Il est assurément intéressant de mesurer les effets de ces politiques qui prennent complètement à contre-pied les transformations actuelles vers une mondialisation que plusieurs voient comme étant irréversible. Espérons seulement que cette expérience de retour du balancier de l'équilibre économique mondial se fera sans trop de victimes.

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

Alden, Edward. *The Real Game Trump Is Playing on NAFTA*. Council on Foreign Relations, 26 février 2018. En ligne : <https://www.cfr.org/article/real-game-trump-playing-nafta>

ICTSD. *Australian Prime Minister Touts Rules-Based Trading System, Future Cooperation on US Visit*. 1 mars 2018, Bridges Vol. 22, No 7. En ligne : <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/australian-prime-minister-touts-rules-based-trading-system-future>

ICTSD. *CPTPP Partners Gear Up for Signing Ceremony, Ratification Process*. 22 février 2018, Bridges Vol. 22, No 6. En ligne : <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/cptpp-partners-gear-up-for-signing-ceremony-ratification-process>

ICTSD. *Officials, Steel Industry Groups React to US Agency's Tariff Recommendations*. 22 février 2018, Bridges Vol. 22, No 6. En ligne : <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/officials-steel-industry-groups-react-to-us-agency's-tariff>

McBride, James. *The Risks of U.S. Steel and Aluminum Tariffs*. Council on Foreign Relations, 6 mars 2018. En ligne : <https://www.cfr.org/backgroundunder/risks-us-steel-and-aluminum-tariffs>

McKibbin, Warwick J. *How countries could respond to President Trump's trade war*. Brookings, 5 mars 2018. En ligne : <https://www.brookings.edu/opinions/how-countries-could-respond-to-president-trumps-trade-war/>

USTR. 2018. *Annual Report Of The President Of The United States On The Trade Agreements Program*. En ligne : <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>

## 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)

