

La nouvelle politique commerciale des États-Unis : un pari risqué

Volume 10, numéro 2, mars 2017

Résumé analytique

Le Président des États-Unis Donald Trump a exposé les grandes lignes de sa politique économique devant le Congrès le 28 février dernier. On peut identifier deux grandes lignes directrices. La première consiste à favoriser les dépenses d'investissement des firmes multinationales américaines au pays à travers une série de mesures fiscales et d'allègement de la réglementation. La deuxième vise une diplomatie commerciale plus agressive afin d'ouvrir davantage les marchés aux entreprises américaines, de promouvoir des échanges commerciaux équitables et de s'opposer vigoureusement à des pratiques jugées déloyales. Un point important : les négociations bilatérales seront privilégiées au détriment de l'OMC.

Le pari du président Trump de dynamiser l'économie américaine comporte un risque majeur. Une application stricte des lois commerciales internes au détriment de l'usage des mécanismes de règlement des différends pourrait-elle déboucher éventuellement sur des guerres commerciales?

Contenu

La politique économique du Président Trump	2
Études économiques, ouvrages et articles connexes ce mois-ci.....	9

La politique économique du Président Trump

Le discours prononcé par le président Donald Trump devant les deux chambres du Congrès le 28 février dernier expose les grandes lignes de sa politique économique.¹ Pour l'administration Trump, le problème auquel doivent faire face les États-Unis est un taux d'emploi qui n'a jamais été aussi bas au cours des 65 dernières années. 94 millions d'Américains ne font plus partie de la population active. De plus, un Américain sur cinq en âge de travailler est sans emploi. Le président précise que depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA en 1994, les États-Unis ont perdu le quart des emplois manufacturiers de même que 60 000 usines depuis l'accession de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 2001. Enfin, le déficit commercial a atteint, en 2016, 800 milliards de dollars pour le commerce des marchandises.

Le plan de relance proposé repose sur deux grands axes d'intervention. Le premier axe consiste à offrir un environnement d'affaire favorable aux firmes multinationales afin de les inciter à investir aux États-Unis et d'y rester. Le deuxième axe vise à promouvoir et développer activement des relations commerciales fondées sur l'équité et la réciprocité.

But to accomplish our goals at home and abroad, we must restart the engine of the American economy – making it easier for companies to do business in the United States, and much, much harder for companies to leave our country. Donald J. Trump, Washington D.C., february 28 2017

Dans le cadre de sa politique économique, l'administration Trump prévoit mener à terme une réforme de la fiscalité comprenant une coupe majeure dans le taux d'imposition des entreprises ainsi que des baisses d'impôt en faveur de la classe moyenne. Le président Trump a annoncé qu'il soumettrait au Congrès un plan d'investissement dans les infrastructures à hauteur de un billion de dollars financé par des capitaux publics et privés. Ce plan devra répondre à des exigences d'acquisition de biens et services américains de même que l'emploi de citoyens américains. Enfin, le président a annoncé la création d'une unité administrative spécialisée au sein de chaque agence fédérale pour mettre en place des mesures de déréglementation.

Our foreign policy calls for a direct, robust and meaningful engagement with the world. Donald J. Trump, Washington D.C., february 28 2017

¹ Donald J. Trump, *Remarks by President Trump in joint address to Congress*, Washington D.C., The White House, 2017. En ligne : <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress>

L'administration Trump entend mettre en œuvre des mesures qui devront favoriser avant tout l'ensemble des citoyens américains de même que les intérêts commerciaux des États-Unis ; il n'en demeure pas moins que le pays mènera une politique étrangère active et robuste.

President Trump's pro-growth plan to lower corporate taxes and streamline regulation, says Cote, has energized the business world. Shawn Tully, *Fortune* magazine, march 1 2017, p. 82.

Les attentes et les risques de la politique économique du président Trump

Depuis l'élection de Donald Trump au poste de Président, un vent d'optimisme souffle dans les milieux d'affaires aux États-Unis. Certains croient, comme le patron du géant industriel Honeywell Dave Cote, que l'économie américaine est

Trump is advocating protectionist policies that could reverse the decades-old march toward open borders that has enriched both the U.S. and its partners, potentially igniting a global trade war. Shawn Tully, *Fortune*, march 1 2017, p. 82

sur le point d'enregistrer un taux de croissance de son PIB supérieur à 2 %.² Depuis l'élection présidentielle du 8 novembre dernier, l'indice S&P500 a enregistré un gain de 8 %, ajoutant près de 1.4 billion de dollars en valeur boursière. Selon Shawn Tully, la progression du marché boursier reflète un taux de croissance annuel du PIB escompté de 3 % à 4 % pour 2017.³

Toutefois, le milieu des affaires entrevoit dans la politique commerciale du président Trump un risque important qui pourrait annuler les prévisions de croissance actuelles. Il vient de

l'incertitude entourant les déclarations agressives et parfois contradictoires de Donald Trump sur les questions commerciales.⁴ À terme, la croissance des investissements et de l'activité économique pourrait dépendre de l'issue des débats au sein de l'administration Trump et au Congrès sur la direction définitive que prendra la politique commerciale. À cet égard, il faut se souvenir que le président Trump a été élu sur la promesse de protéger les travailleurs américains contre les effets dévastateurs des importations de marchandises bon marché en provenance du Mexique et de la Chine.⁵

Sur une note plus sombre, Gary Hufbauer, économiste à la *Peterson Institute for International Economics* (PIIE), estime que l'imposition de tarifs douaniers élevés

² Shawn Tully, « The promise and the peril of the Trump economy », *Fortune*, vol. 175, no. 3 (2017), p. 82. En ligne : <http://www.fortune.com/2017/02/16/president-donald-trump-economy-executive-orders-policy>

³ Shawn Tully, *ibid*, p. 82. Extrait. « The market rally assumes that the Trump administration can make good on its early promises to raise America's annual growth rate by gigantic proportions – from the dreary 2% of recent years to a robust 3% to 4% ».

⁴ Shawn Tully, *ibid*, p. 83. Extrait. « Trump's sudden shifts in policy – and the difficulty in ever ascertaining whether he is bluffing or serious about his more dire threats – are causing widespread uncertainty ».

⁵ Shawn Tully, *ibid*, p. 84.

pourrait réduire de près de 5 billions de dollars en biens et services vendus et achetés aux États-Unis, soit une baisse de 1 % du PIB.⁶ La perspective d'une guerre commerciale pourrait précipiter le système commercial international dans un tout autre univers.

La nouvelle politique commerciale américaine

L'agenda de la politique commerciale pour l'année 2017 publié par le bureau du Représentant au Commerce des États-Unis (USTR) au début du mois présente les principes, objectifs et priorités de l'administration Trump. Le principe directeur de la nouvelle politique commerciale est de promouvoir l'expansion du commerce sur la base de la transparence et de l'équité.⁷ Conformément à la doctrine de «

We reject the notion that the United States should, for putative geopolitical advantage, turn a blind eye to unfair trade practices that disadvantage American workers, farmers, ranchers, and businesses in global markets.
Office of the United States Trade Representative (USTR), Washington D.C., march 2017, p. 1

l'Amérique d'abord », la politique commerciale des États-Unis vise à défendre les intérêts économique des travailleurs américains, des fermiers, des éleveurs et des firmes sur les marchés mondiaux. Cette politique est articulée de telle manière qu'elle doit avoir pour effet de favoriser la croissance économique, la création d'emplois, la réciprocité entre partenaires commerciaux et l'accroissement des exportations de denrées agricoles, de marchandises et de services.⁸

Pour atteindre ses buts, le gouvernement des États-Unis considère que les négociations bilatérales avec ses partenaires doivent avoir priorité sur les négociations multilatérales. Dans le cas où les buts désirés ne seraient pas atteints, les États-Unis pourraient entreprendre des procédures de révision ou de renégociation des accords de commerce visés.

Les principaux objectifs de cette politique sont : la promotion de l'ouverture des marchés à la concurrence ; l'élimination des barrières discriminatoires au commerce ; l'application stricte des lois commerciales en vigueur aux États-Unis ; une opposition systématique aux interprétations des règles commerciales multilatérales non conformes aux accords dont les États-Unis sont parties ; la défense des intérêts américains et le traitement équitable des citoyens américains au pays et à l'étranger.⁹ Des quatre grandes priorités de l'administration Trump, la question de la souveraineté des États-Unis à l'OMC et l'application stricte des lois américaines en matière commerciale pourraient constituer des sources de litiges.

⁶ Shawn Tully, *ibid*, p. 88.

⁷ 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*, Washington D.C., Office of the United States Trade Representative, march 2017, page 1. En ligne : <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/annualreport/annualreport2017.pdf>

⁸ Office of the United States Trade Representative, *idem*.

⁹ Office of the United States Trade Representative, *ibid*, pp. 1-2.

Pour l'administration Trump, le mémorandum sur les règles et procédures régissant le règlement des différends à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) comporte une clause aux articles 3 et 19 qui interdit à cette dernière de formuler des recommandations et des décisions qui peuvent ajouter ou diminuer des droits et obligations d'un État membre.¹⁰ De plus, la loi fédérale sur les Accords de l'Uruguay Round prévoit que lorsqu'un panel de règlement des différends à l'OMC

Consistent with these important protections and applicable U.S. laws, the Trump administration will aggressively defend American sovereignty over matters of trade policy. Office of the United States Trade Representative, Washington D.C., march 2017, p. 3

prend une décision contre les États-Unis, le *Représentant au Commerce des États-Unis* doit consulter les comités appropriés du Congrès. En somme, les décisions prises à l'OMC n'ont pas force de loi dans le système juridique interne des États-Unis.¹¹ Ceci implique que l'administration Trump pourrait utiliser tous les recours légaux à sa disposition pour s'opposer à des décisions de l'OMC qui seraient jugées non conformes aux

droits et obligations des États-Unis.

La mention de l'application stricte des lois fédérales sur le commerce vise également à s'opposer à des interprétations des accords de l'OMC qui pourraient être jugées incompatibles avec les droits et obligations contractés par les États-Unis en tant qu'État membre. L'administration Trump annonce qu'elle ne tolérera plus les pratiques commerciales injustes, discriminatoires ou déloyales. Les États-Unis comptent utiliser les dispositions applicables de la loi sur les tarifs de 1930 ainsi que celles de la loi sur le commerce de 1974 afin de faire prévaloir leurs droits.¹²

The Trump administration believes that it is essential to both the United States and the world trading system that all U.S. trade laws be strictly and effectively enforced. Office of the United States Trade Representative, Washington D.C., march 2017, p. 4

Le paradoxe de la doctrine commerciale de l'administration Trump apparaît dans son énoncé de politique. D'un côté, le président Trump choisit de prioriser les négociations bilatérales au détriment des négociations régionales et multilatérales. De l'autre, la diplomatie commerciale américaine se positionne désormais pour défendre la lettre et l'esprit des accords multilatéraux tout en faisant valoir la préséance des lois américaines sur les règles commerciales.

¹⁰ Office of the United States Representative, *ibid*, p. 2. Extrait. « The core provision of the *Dispute Settlement Understanding* (DSU) was the express legal requirement that the WTO, through its dispute settlement findings and recommendations, could not " add to or diminish the rights or obligations " of the United States, or other countries under the WTO agreements ».

¹¹ Office of the United States Representative, *ibid*, p. 3.

¹² Office of the United States Representative, *ibid*, pp. 3-4. Extrait. « Trade remedies are a foundation to the implementation of the WTO agreements, and to avoid market distortions it is critical that WTO members fully recognize their centrality to the international trading system ».

La perspective d'une renégociation de l'ALÉNA

Selon les chiffres du bureau de recensement américain, depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA en 1994, les exportations de marchandises en provenance des États-Unis vers le Mexique ont atteint 231 milliards de dollars en 2016, soit une progression de 259 %. Les exportations de marchandises en provenance du Mexique vers les États-Unis ont atteint 294 milliards de dollars en 2016, soit une progression de 345 %. Le différentiel est un déficit commercial de 63 milliards de dollars pour les États-Unis.¹³ L'idée d'une renégociation des termes de l'Accord de libre-échange nord-américain a pour objectif de réduire le déficit commercial des États-Unis mais pourrait offrir très peu en contrepartie à leurs partenaires canadiens et mexicains.¹⁴

L'une des particularités du marché nord-américain est la présence de chaînes de valeurs spécialisées dans l'approvisionnement des usines automobiles en pièces pour l'assemblage. La compétitivité des usines de Ford et de GM sur les marchés mondiaux, par exemple, dépend entièrement d'un contrôle des coûts très serré et d'une productivité accrue de ses opérations au Canada, aux États-Unis et au Mexique.¹⁵ Ainsi, l'imposition de tarifs douaniers élevés sur les importations en provenance du Mexique pourrait avoir des conséquences négatives pour les opérations de l'industrie automobile.

Le débat sur le déficit commercial des États-Unis avec le Mexique et le Canada semble être faussé selon Meltzer et Bahar. La lecture du déficit commercial ne peut évaluer correctement les bénéfices ou les désavantages de l'ALÉNA. En premier lieu, le Mexique est intégré aux chaînes d'approvisionnement des firmes américaines. Deuxièmement, le déficit commercial enregistré avec le Mexique ne correspondrait pas à la réalité. Selon les calculs de l'OCDE, plus de 45 % des exportations mexicaines vers les États-Unis seraient de la valeur ajoutée en provenance de l'étranger.¹⁶

¹³ Shawn Tully, *ibid.*, pp. 83, 90.

¹⁴ Shawn Tully, *ibid.*, p. 90. Extrait. « One possible sticking point in the negotiations: The Trump team doesn't seem willing to offer more access to U.S. markets, [...] ». Voir aussi Joshua P. Meltzer et Dany Bahar, « NAFTA under Trump – the myths and the possibilities », *Brookings, Up Front*, 23 février 2017. En ligne : <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/02/23/nafta-under-trump-the-myths-and-the-possibilities>

¹⁵ Shawn Tully, *idem.* Voir aussi Joshua P. Meltzer et Dany Bahar, *ibid.* Extrait. « Imports also give businesses access to lower cost inputs, which in turn increases their competitiveness in domestic and overseas markets ».

¹⁶ Joshua P. Meltzer et Dany Bahar, *ibid.*

Selon Geoffrey Gertz la vision binaire des rapports commerciaux qui guide la politique commerciale de l'administration Trump est incompatible avec la réalité du commerce international. Aujourd'hui les firmes multinationales participent activement au développement de vastes chaînes de valeurs qui divisent les étapes de production à l'échelle mondiale.¹⁷

Un épais brouillard plane sur l'avenir de l'ALÉNA, ce qui ajoute de l'incertitude quant aux relations commerciales futures et aux décisions d'investissement des firmes multinationales en Amérique du Nord.¹⁸

Pour Edward Allen, la meilleure option, face à la volonté de l'administration Trump de renégocier l'ALÉNA, est de gagner du temps. Au final le Congrès pourrait convaincre l'administration d'abandonner un processus long et incertain.¹⁹

President Trump also sees the U.S. trade deficit, particularly with Mexico and China, as evidence that the U.S. has been losing from trade. Joshua P. Meltzer et Dany Bahar, Brookings, février 2017

A web of bilateral trade agreements will do far less to promote efficient global integration than comparable regional or multilateral treaties. In today's economy, bilateral relationships do not capture how international trade works in practice. Geoffrey Gertz, Brookings, février 2017

¹⁷ Geoffrey Gertz, « What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partner's? », *Brookings, Future Development*, 8 février 2017. En ligne : <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/02/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners> .

Extrait. « Factories do not simply produce at home and export final goods to a foreign country ; rather, firms participate in global value chains, where stages of production are divided across multiple countries ». Joshua P. Meltzer et Dany Bahar précisent que plus de la moitié des importations américaines en provenance du Mexique sont des marchandises intermédiaires destinées à des usines d'assemblage.

¹⁸ Joshua P. Meltzer et Dany Bahar, *ibid.* Extrait. « It is not clear how Trump would renegotiate NAFTA. His view that protection makes the U.S. stronger, combined with a political imperative to bring back manufacturing jobs, may lead the administration toward reducing flows of goods and services among the U.S., Canada, and Mexico. Such an approach would reduce the competitiveness of U.S. manufacturing and impoverish North America ».

¹⁹ Edward Allen, « Trump may threaten a trade war over NAFTA, but his options are limited », *World Politics Review*, 16 février 2017. En ligne :

<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/21231/trump-may-threaten-a-trade-war-over-nafta-but-his-options-are-limited> . Extrait. « Trump seems more likely to settle for minor changes and declare victory, rather than run the risk of trade disputes that could damage the U.S. economy as he heads toward the 2020 campaign. The NAFTA marriage will be frayed, but it seems likely to survive ».

Références

- Alden, Edward. « Trump may threaten a trade war over NAFTA, but his options are limited ». *World Politics Review*, 16 février 2017. En ligne : <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/21231/trump-may-threaten-a-trade-war-over-nafta-but-his-options-are-limited>
- Caporal, Jack, and Brett Fortnam. « Lawmakers urge Trump not to withdraw from global trading system ». *Inside U.S. Trade daily news*, 1er mars 2017. En ligne : <https://insidetrade.com/daily-news/lawmakers-urge-trump-not-withdraw-global-trading-system>
- Constantinescu, Christina, Auditya Mattoo, and Michele Rata. *Trade developments in 2016: Policy uncertainty weighs on world trade*. Coll. « Global Trade Watch ». Washington D.C. : World Bank Group, 2017, 24 pages. En ligne : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26112>
- Gertz, Geoffrey. « What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partners? ». *Brookings, Future Development*. 8 février 2017. En ligne : <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners>
- Krueger, Anne. « How imports boost employment ». *Project Syndicate*, 25 février 2017. En ligne : <http://prosyn.org/Hs4Mgd9>
- Meltzer, Joshua P., and Dany Bahar. « NAFTA under Trump – The myths and the possibilities ». *Brookings, Up Front*, 23 février 2017. En ligne : <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/02/23/nafta-under-trump-the-myths-and-the-possibilities>
- 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*. Washington D.C. : Office of the United States Trade Representative, mars 2017, 336 pages. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/annualreport/annualreport2017.pdf>
- Trump, Donald J. *Remarks by President Trump in joint address to Congress*. Washington D.C. : The White House, 28 février 2017. En ligne : <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress>
- Tully, Shawn. « The promise and the peril of the trump economy ». *Fortune*, vol. 175, no. 3 (2017), pp. 80-90. <http://www.fortune.com/2017/02/16/president-donald-trump-economy-executive-orders-policy>
- United States Congress. *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*. Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2015, 118 pages. En ligne : <https://www.govtrack.us/congress/bills/s995>

Études économiques, ouvrages et articles connexes ce mois-ci

Baker, Scott R., Nicholas Bloom, and Steven J. Davis. *Measuring economic policy uncertainty*. Projet conjointement mené par l'Université Northwestern, l'Université Stanford, et l'Université de Chicago, 2016, 79 pages. En ligne : http://www.policyuncertainty.com/media/EPU_BBD_Mar2016.pdf

Froman, Ambassador Michael. *Trade, growth, and jobs : U.S. trade policy in the Obama administration*. Cabinet exit memo. Washington D.C. : Office of the United States Trade Representative (USTR), 2017, 9 pages. En ligne : <https://ustr.gov/sites/default/files/USTR-Exit-Memo.pdf>

McBride, James, and Mohammed Aly Sergie. « NAFTA's Economic Impact ». *Council on Foreign Relations*. CFR Backgrounders series, janvier 2017. En ligne : <http://www.cfr.org/trade/naftas-economic-impact/p15790>

Subramanian, Arvind. *Eclipse : Living in the shadow of China's economic dominance*. Coll. « Peterson Institute for International Economics ». New York : Columbia University Press, 2011, 236 pages. Informations en ligne : <https://piie.com/bookstore/eclipse-living-shadow-chinas-economic-dominance>

Villarreal, M. Angeles, and Ian F. Ferguson. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. Washington D.C. : Congressional Research Service, 2015, 37 pages. En ligne : <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42965.pdf>

Direction

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

Rédaction

Luc Pelletier, rédacteur associé au CEIM.

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine
Est

Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-
1560

Montréal (Québec) H2L 2C5 CA-
NADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-
Ville

Montréal (Québec) H3C 3P8 CA-
NADA

Téléphone : 514 987-3000, poste
3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca

