

Donald Trump, fossoyeur de l'internationalisme commercial américain

Christian Deblock

Dans un article que j'avais consacré aux théories sur la politique commerciale américaine¹, je soulignais alors qu'on ne pouvait que rester « frappé par (1) la continuité de son engagement en faveur de la liberté commerciale, (2) sa capacité unique à combiner des valeurs libérales à des intérêts bien sentis, et (3) une stabilité institutionnelle qui dépasse les clivages politiques. » Cet article m'avait surtout permis de me placer sur le terrain du débat d'idées, d'introduire la notion de modèle institutionnel, de montrer comment ce modèle imaginé et construit par des idéalistes rejoignait aussi les intérêts commerciaux et stratégiques américains et, finalement, comment sur la base de ces deux piliers une forme de coexistence pacifique avait fini par s'établir entre internationalistes et réalistes contribuant ainsi à sa stabilité².

Je m'interrogeais également dans cet article sur le futur du modèle. Celui-ci a pu, pendant longtemps, démontrer son efficacité mais qu'il n'en était pas moins de plus en plus ébranlé non seulement par les évolutions de l'économie mondiale, mais aussi par les critiques internes comme le montraient les sondages d'opinion ou encore les fractures entre les deux grands partis au Congrès. Je n'en restais pas moins prudent : « Il n'a cependant pas encore atteint son point de rupture, écrivais-je alors, et si l'internationalisme libéral vieillit mal, aucune autre idée n'a jusqu'ici percé pour prétendre le remplacer »³. Les choses ont, depuis, beaucoup évolué. D'un côté, la Chine affiche désormais ses ambitions, dispute ouvertement aux États-Unis leur leadership, et détourne insidieusement les règles multilatérales à son avantage. De l'autre, débat interne a pris un tour radicalement nouveau avec l'élection de Donald Trump et la façon dont il dirige la politique commerciale américaine.

Évitons tout malentendu : bien entendu, la Chine est loin d'être étrangère à ce retournement⁴ mais je voudrais surtout me concentrer dans les pages qui suivent sur

¹ Christian Deblock, « La politique commerciale américaine - Promenade dans le jardin des théories », *Recherches internationales*, (2010) 88, octobre-décembre, pp. 127-157.

² J'ai toujours souligné ma dette intellectuelle envers Raymond Vernon sur ce point. Je renvoie le lecteur à l'entrevue qu'il a réalisée en 1973 pour la Bibliothèque Harry Truman, et en particulier à cette petite phrase lourde de sens qu'il prononce à propos de ceux qui, du côté américain, ont écrit les textes fondateurs du GATT et de l'Organisation internationale du commerce : « They were the ideologues, but in a very decent and constructive sense; if this happened to coincide with U.S. interests, they were not conscious of it. » en ligne : (<https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/vernonr>)

³ *Op. cit.* p. 155.

⁴ Il faudrait introduire une troisième catégorie de facteurs : l'impact des technologies, dans les communications en particulier. Robert Keohane et Joseph Nye, reprenant à leur compte d'ailleurs les travaux de Richard N. Cooper avaient déjà soulevé le problème à la fin des années 1970, pour parler à l'époque d'interdépendance complexe. Une formule utilisée pour rendre compte du fait que le monde n'était plus exclusivement stato-centré mais qu'il fallait aussi prendre en considération l'impact des communications et l'émergence de très nombreux acteurs, notamment privés. Ce problème a resurgi avec la mondialisation et surtout avec la révolution des technologies de l'information et des communications, les grandes entreprises mais aussi désormais les ONG marquant de leur présence le champ, longtemps réservé aux seuls États, de la diplomatie commerciale. Certains auteurs ont néanmoins montré qu'il était possible d'adapter l'internationalisme libéral à ces réalités nouvelles et de construire des réseaux de gouvernance transnationaux impliquant les diverses parties prenantes. Voir à ce sujet, notamment : Anne-Marie Slaughter, « Governing the Global Economy through Government Networks », in Michael Byers [dir.], *Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, Oxford, Oxford University Press,

la dimension interne de ce virage. Ce qui m'intéresse c'est de voir comment les choses ont évolué, au point qu'aujourd'hui l'internationalisme libéral soit brutalement rejeté et remplacé par une vision du monde enfermée dans un imaginaire retour à la grande Amérique d'antan où seule la défense des intérêts américains compterait. Peu importe que ce virage soit temporaire ou non ; quelque chose s'est brisé en cours de route, et c'est dans ce sens que je voudrais développer mon argumentation.

J'ai une seconde raison. Il y a quelque chose que l'on n'a pas suffisamment pris la peine de comprendre dans la littérature spécialisée, le retour en force d'un nationalisme « conservateur ». Trop longtemps focalisé sur l'opposition internationalisme libéral – réalisme, le débat que ce soit sur la politique commerciale ou sur la politique étrangère a trop longtemps traité de haut ce courant dont les racines sont pourtant aussi anciennes que profondes. Anatol Lieven⁵ l'avait fort bien montré dans un livre prémonitoire à propos du *Tea Party*. Deux visions de l'Amérique, plus précisément deux visions du nationalisme, écrivait-il alors, se sont toujours affrontées : une qu'il qualifie de « civique » et qui est issue de l'universalisme des Lumières britanniques, de Locke et de Smith en particulier, et l'autre qu'il qualifie de « conservatrice », dont des racines sont ethno-religieuses et qui s'alimente des menaces, frustrations et défaites extérieures. Ce courant conservateur avait déjà su trouver sa place dans les débats politiques et influencer avec un certain succès d'ailleurs les choix politiques sous les présidences Reagan, Bush père et fils⁶ mais alors que les présidents Reagan et Bush étaient parvenus à un certain équilibre entre libre-échange et valeurs traditionnelles, entre internationalisme et patriotisme ou encore entre stratégie d'alliance et unilatéralisme, ce n'est plus de cela dont il est désormais question ! Toute idée d'équilibre est désormais abandonnée au profit d'un discours univoque centré sur l'Amérique prônant, sur le plan commercial, (1) un rejet du multilatéralisme et de ses institutions, (2) le recentrage du commerce sur l'économie nationale, et (3) un recours à un bilatéralisme agressif.

La question centrale que je voudrais donc poser dans les pages qui suivent est la suivante : comment a-t-on pu en arriver là ? Je diviserai mon texte en deux parties. Je reviendrai dans la première partie sur le modèle internationaliste, ses principes et son évolution pour, ensuite, aborder dans la deuxième partie sa critique et voir en quoi la politique commerciale de Donald Trump rompt avec le modèle historique. Sans pour autant véritablement proposer un nouveau modèle !

(2000), pp. 177-205 ; Marie-Laure Djelic et Sigrid Quack, « Globalization and Business Regulation », *Annual Review of Sociology*, (2018) 44 : 1 pp. 123-143.

⁵ Anatol Lieven, *Le nouveau nationalisme américain*, Paris, Lattès, 2005, p. 30. Voir également James P. Young, *American Liberalism. The Troubled Odyssey of the Liberal Idea*, Boulding, Westview Press, 1996.

⁶ Le mouvement conservateur a pris des formes multiples au fil des années, évolué et connu de nombreuses variantes, sous l'influence de certaines personnalités très fortes, des revues et autres média sociaux, et des think tanks largement financés par des mécènes. Il serait erroné de parler d'un mouvement unique et les différences sont parfois extrêmement tranchées entre les fractions, notamment comme c'est le cas aujourd'hui lorsqu'il est question de libre-échange, de valeurs morales, d'interventionnisme à l'étranger ou encore d'élites dirigeantes. Sur les différentes variantes de conservatisme, voir notamment Blaise Fontanellaz, « Le conservatisme américain et Donald Trump », *Working Papers*, Genève, Global Studies Institute, 2019 ; Philippe Fournier, « Le conservatisme et le populisme d'extrême-droite en Europe et aux États-Unis, divergences et convergences », in Rafael Jacob et Julien Tourreille (dir.) *Le conservatisme à l'ère Trump*, Presses universitaires du Québec, 2018 ; Philippe Fournier, « La morphologie du conservatisme américain à l'ère de Trump », *Revue canadienne de science politique*, (2019) 52, pp. 781–800 ; Maya Kandel, « Le conservatisme national américain. La nouvelle droite américaine et le monde », *Le Débat*, (2020) 208, pp. 30-41.

1. De la libéralisation ordonnée des échanges au libre-échange

Pour reprendre les mots de Tony Smith⁷, l'internationalisme libéral a façonné la politique étrangère des États-Unis, et ce depuis Roosevelt jusqu'à Barak Obama inclusivement. Il a connu deux grands moments : en 1945 tout d'abord, lorsque fut mis en place et inauguré le système des Nations Unies ; au tournant des années 1990 ensuite, avec la chute du mur de Berlin et l'implosion du système soviétique. Ces deux moments correspondent aussi à deux moments dans l'histoire de cet internationalisme, une histoire dont les deux symboles sont la libéralisation ordonnée des échanges pour le premier moment et le libre-échange pour le second.

1.2. L'internationalisme libéral, un programme d'action collective

Tributaire des Lumières, l'internationalisme libéral repose sur quatre idées fortes⁸ : un contrat social liant les nations démocratiques, la règle de droit dans leurs relations, l'ouverture commerciale et l'interdépendance par le commerce, et la reconnaissance des droits de l'homme. Ses variantes sont nombreuses mais fondamentalement, l'internationalisme libéral participe d'une vision d'un monde en progrès et d'un constructivisme institutionnel pour y parvenir. Ce point doit être souligné parce qu'on a trop tendance à l'associer au laisser-faire et au libre-échange⁹. Sans doute pour certains, l'internationalisme libéral se réduit-il au multilatéralisme, à la démocratie et au libre-échange. Les images d'un commerce porteur de paix et de progrès sont d'ailleurs puissantes et, dans ce sens, le concept d'interdépendance, directement emprunté aux économistes classiques, est lui-même le plus puissant des liants. Cela dit, la compréhension du commerce et de l'interdépendance ne sont pas univoques ; l'un et l'autre sont aussi porteurs de vulnérabilité, tout particulièrement pour les plus petits. De même, si tout le monde peut trouver des gains dans l'échange, encore faut-il pouvoir tirer profit des opportunités qui se présentent et s'assurer que la répartition des gains et des coûts de l'échange soit équitable.

En clair, l'internationalisme libéral, du moins s'il est bien compris, ne peut d'aucune façon se confondre avec le laissez-faire, générateur de déséquilibres tant à l'intérieur des nationaux qu'entre les nations. Si libéralisation des échanges il doit y

⁷ Voir notamment son ouvrage récent, *Why Wilson Matters: The Origins of American Liberal Internationalism and Its Crisis Today*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

⁸ On retrouve beaucoup de variantes. Je retiendrai deux références : G. John Ikenberry, « Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order. *Perspectives on Politics*, (2009) 7 : 1, pp 71-87. Et Tony Smith, *America's Missions: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, New Jersey, Princeton University Press, 1994.

⁹ Qu'il me soit permis d'insister sur un autre point. Il y a également deux manières d'envisager le progrès, le méliorisme pour être plus précis : soit comme le résultat d'un ordre libéral spontané, soit comme le résultat d'un ordre libéral organisé. Friedrich Hayek et d'autres auteurs libéraux reviennent sur ce point. Pour souligner la distance qui les sépare non seulement des conservateurs, mais aussi des libéraux sociaux et des socialistes que Hayek qualifie de constructivistes. On se rapportera à son texte « Pourquoi je ne suis pas un conservateur » (<https://www.institutcoppet.org/hayek-pourquoi-je-ne-suis-pas-un-conservateur-1960/>) Hayek y souligne trois caractéristiques du conservatisme : sa réticence à faire confiance à l'action humaine et aux forces sociales autonomes, sa prédilection pour l'autorité et son ignorance du fonctionnement des forces économiques. Il ajoutera une quatrième : la croyance qu'il existe des personnes supérieures.

avoir, celle-ci ne peut être qu'ordonnée et régulée. Il en va de même à l'intérieur des nations où l'État et les institutions publiques sont appelés à défendre les droits individuels, la liberté et la démocratie mais aussi à les réguler et à devenir lui-même un acteur du progrès¹⁰. L'internationalisme et le libéralisme social se rejoignent ainsi pour devenir un véritable programme d'action collective comme je l'ai qualifié, mais encore une fois, je me permets d'insister sur le fait que ce n'est pas tout le monde qui voit les choses ainsi¹¹.

Toujours est-il qu'en abandonnant l'interventionnisme keynésien pour un retour au laisser-faire, et dans la foulée la libéralisation ordonnée des échanges pour le libre-échange, l'administration Reagan a porté un coup fatal à ce programme d'action collective¹². Et si comme je l'ai dit plus haut, l'internationalisme libéral connut un moment d'euphorie sous la présidence Clinton, il n'en demeure pas moins que les tentatives pour recréer un programme d'action collective autour de l'idée d'une « globalisation avec un visage humain » n'ont peut-être pas totalement été vaines mais reconnaissons tout de même que tout au plus, elles ont abouti sur deux résultats fort modestes : l'adoption des normes fondamentales du travail à l'OIT et l'entrée des clauses sociales dans les accords commerciaux¹³.

1.3. Compromis et compromissions

Quid maintenant de son rapport avec le réalisme ? Rien ne semble de prime abord les rapprocher. L'internationalisme libéral met l'accent sur la sécurité collective, d'abord économique d'ailleurs, sur l'interdépendance commerciale et sur le progrès humain, pour ne pas dire le bien commun, alors que de son côté, le réalisme mettra l'accent sur l'équilibre de puissance, les alliances stratégiques.

¹⁰ C'est sur ces deux piliers que fut construite l'ordre d'Après-Guerre. Ajoutons que l'intergouvernementalisme offrait les meilleures garanties possibles contre toute forme d'intrusion dans les affaires domestiques régaliennes. Voir à ce sujet, Christian Deblock, in « Du plein emploi à la compétitivité », dans François Crépeau (dir.) *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 63-122

¹¹ Voir l'ouvrage de Sylvain Zini, *Exporter le New Deal. Les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis*, Québec, Presses universitaires du Québec, 2018. Je renverrai également le lecteur au texte remarquable de Edward H. Carr, *Nationalism and After* (Lontres, MacMillan, 1945 *Partie II. The Prospects of Internationalism*, pp. 38-70), notamment aux dernières pages dans lesquelles l'auteur décrit ce que doit être un nouvel ordre international, tourné vers le bien commun et la justice sociale. L'auteur y souligne notamment les composantes d'un tel ordre : l'égalité de chances, l'abolition de la misère et le plein-emploi. Pour lui, c'est une illusion de croire que les exigences de justice sociale peuvent être satisfaites par un retour à l'économie internationale de marché libre.

¹² Charles A. Kupchan et Peter L. Trubowitz (« Dead Center. The Demise of Liberal Internationalism in the United States », *International Security*, (2007) 32 : 2, pp. 7-44) font une lecture différente de la nôtre. Pour eux, les années Bush marquent le déclin irréversible de l'internationalisme libéral. Leur point de vue est peut-être exagéré mais on ne peut qu'être d'accord avec eux pour dire qu'après Bush, l'internationalisme libéral n'est plus l'ombre de lui-même. Cela dit, malgré un triomphalisme apparent pendant les années Clinton, l'administration Reagan l'avait déjà fait perdre ce qui lui donnait un sens : faire du commerce un vecteur non seulement de paix et de prospérité, mais aussi solidarité et de développement.

¹³ Le débat relancé sous la présidence de Bill Clinton avait deux enjeux : (1) faire reconnaître non seulement les droits fondamentaux du travailleur, mais aussi l'idée selon laquelle l'amélioration des conditions de travail et de salaire devait suivre les gains de productivité associés à la croissance du commerce ; et (2) amener les pays et plus particulièrement les pays en développement à avoir une législation du travail décente et respectée. Ce débat tourna court. À commencer à l'OMC où l'opposition des pays en développement bloqua tout débat. L'OIT fut néanmoins saisie, et sur recommandation de l'OCDE, les pays membres adoptèrent en 1998 une liste étroite de droits appelés Droits fondamentaux au travail. Ils concernent la liberté syndicale, la négociation collective, l'abolition du travail forcé et obligatoire, l'égalité de chances et de traitement et la protection des enfants et des adolescents.

Les réalistes, disons-le, ont eu beaucoup de mal à s'adapter au monde d'Après-Guerre et à ses réalités nouvelles. Certes, la guerre froide a pu les conforter dans leurs positions, sur l'endiguement en particulier, mais ils n'ont guère pu apporter de réponses crédibles sur le multilatéralisme, la coopération internationale et la négociation collective, tout d'abord : ils ont toujours conservé une profonde méfiance, sinon une antipathie pour les institutions multilatérales, le droit international et toute forme de supranationalisme. Sur l'interdépendance commerciale, ensuite. À cet égard, et quoi qu'ils en disent, leur vision du commerce reste empreinte de mercantilisme, un mercantilisme dont les résultats se doivent d'être jaugés à l'aulne de la balance commerciale et de son solde. Sur la sécurité elle-même, enfin, leur position n'a guère évolué. Leur message est demeuré le même : s'en tenir à la puissance et à la capacité militaire traditionnelles plutôt que de s'illusionner sur les vertus sécuritaires d'un commerce ouvert à l'externe et d'une croissance garante d'un bon voisinage à l'interne¹⁴. Plusieurs idées nouvelles vont leur permettre de se mêler à ces débats et, ce faisant, de se rapprocher des internationalistes. J'en retiendrai deux.

Première idée : de par leur exceptionnalisme mais surtout de par leur avance dans quasiment tous les domaines à cette époque, les États-Unis ont un rôle central à jouer comme *primus inter pares* diront les uns, comme hégémon bienveillant diront les autres, au sein d'une communauté internationale regroupée autour d'eux, que ce soit par les valeurs ou par des intérêts communs¹⁵. On retrouvait déjà l'idée d'un *primus inter pares* chez Kant dans son pamphlet sur la paix perpétuelle. Le président Wilson l'intégra parfaitement à son discours internationaliste et elle sera reprise par la suite par tous les présidents, qu'ils démocrates ou républicains, depuis Roosevelt. Du moins jusqu'à Donald Trump ! L'idée d'hégémon bienveillant est plus récente. Elle sera théorisée, pour devenir ce que la littérature appelle la théorie de la stabilité hégémonique¹⁶. Toujours est-il que grâce à cette théorie, défendue notamment par Robert Gilpin¹⁷, il leur sera possible d'envisager la coopération internationale comme un bien collectif qu'en l'absence d'État supranational, il reviendrait à un hégémon de produire mais aussi d'en faire respecter l'usage, et ce dans l'intérêt de tous et d'abord du sien¹⁸.

¹⁴ On relèvera que les internationalistes ont toujours vu dans les politiques de puissance un facteur de fragmentation du monde et *in fine* la cause des guerres. Il en est de même de toutes les formes de protectionnisme et de repli sur soi, lesquels sont non seulement contraires aux évolutions technologiques et au raccourcissement des distances, mais sont aussi de puissants catalyseurs de conflits commerciaux ou autres.

¹⁵ Sur ce plan, les internationalistes ne sont pas exempts de critiques. Loin de là ! Les réalistes ont souvent reproché aux internationalistes autant leur propension à l'aventurisme international, peu importe qu'il soit ou non soigneusement drapé d'humanitarisme, que la naïveté de leurs convictions. Voir à ce sujet, Charles Krauthammer, « Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World », Washington, The AEI Press, 2004.

¹⁶ On se référera aussi à la distinction plus récente introduite par Joseph Nye entre *hard et soft power*.

¹⁷ La théorie permettait d'expliquer non seulement l'origine et le développement de la coopération économique internationale (impensable en principe dans un monde anarchique), mais aussi d'accepter l'hypothèse d'interdépendance économiques des nations. Le problème des alliances était aussi contourné dans la mesure où il y avait ralliement et adhésion à un régime en grande partie imaginé et conçu par les États-Unis. On retrouvera une bonne synthèse en même temps qu'une présentation des différences entre la théorie originale de Charles P. Kindleberger et sa version réaliste, dans Robert Gilpin, « The Rise of American Hegemony », in Patrick K O'Brien. et Armand Clesse (dir.), *Two Hegemonie : Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2002, pp. 165-182.

¹⁸ Le maillon faible de la théorie demeure le statut de l'hégémon et sa pérennité. Certains libéraux, notamment Robert Keohane, y apporteront une réponse en considérant, dans l'esprit de Kindleberger d'ailleurs, que la coopération et les

La seconde idée concerne le commerce. Pour les internationalistes, en particulier pour Cordell Hull, le grand concepteur du système des Nations Unies et de l'ordre commercial d'Après-Guerre, il ne pouvait y avoir de paix durable sans un accès de tous à tous les marchés et ressources de la planète. Pour les réalistes, la question du commerce, avons-nous dit, est plus complexe mais ne perdons pas de vue que si la puissance est nécessaire à la sécurité, il ne peut y avoir non plus de puissance sans capacité économique. Une conception réaliste du commerce prendra donc en compte aussi bien la protection et le développement de l'industrie nationale, que la nécessité de trouver à l'étranger les ressources et les marchés dont celle-ci a besoin, l'objectif étant d'asseoir les capacités de la puissance sur une économie forte et prospère. Rien n'interdit dans ces conditions d'envisager le libre-échange comme un moyen d'assurer prospérité et puissance. En autant cependant (1) que l'accès aux marchés et aux ressources soit garanti, (2) que les règles de la concurrence et du libre marché ne soient pas contournées et (3) que les intérêts stratégiques des États-Unis ne soient pas menacés. En somme, autant l'ouverture commerciale est-elle un moyen pour les internationalistes d'apporter prospérité et sécurité, autant devient-elle pour les réalistes le moyen de contribuer à la grandeur des États-Unis et à sa puissance dans le monde¹⁹.

Ainsi, grâce à ces deux ouvertures théoriques, des points de rapprochement deviennent dès lors possibles avec les internationalistes, sur la question du commerce comme sur celle de la coopération commerciale. J'ajouterais néanmoins deux choses. Tout d'abord, si le commerce s'inscrit pour les internationalistes dans un programme d'action collective comme je l'ai dit plus haut, celui-ci reste subordonné pour les réalistes aux impératifs et objectifs de sécurité qui doivent guider non seulement la politique étrangère des États-Unis, mais également leur politique commerciale. Et une fois l'idée d'ouverture ordonnée des échanges abandonnée pour celle de libre-échange, le rapprochement n'en sera que plus facile, le progrès économique et social perdant son statut d'objectif du commerce pour n'en devenir que la simple conséquence. Mais de leur côté, et ce sera ma seconde remarque, les réalistes vont permettre, grâce à la théorie de la stabilité hégémonique, aux internationalistes de sortir de leur réserve quant à la place que doivent occuper les valeurs dans les relations internationales, et ce y compris en matière de commerce. Et là encore, la confusion n'en sera que plus grande lorsque, sous la présidence de George W. Bush, le Représentant au commerce, Robert B. Zoellick, instrumentalisera le commerce et les accords de libre-échange pour en faire à la fois un canal et un vecteur de transmission des valeurs de liberté, de droits de la personne, de démocratie et de marché²⁰.

institutions survivront au déclin de l'hégémon, l'expérience acquise et la perception commune de ses avantages assurant le maintien et le développement du cadre coopératif. L'expérience actuelle démontre amplement que ce n'était là que vue de l'esprit.

¹⁹ Précisons néanmoins que les réalistes évitent ainsi l'écueil du nationalisme sur lequel viennent toujours buter les internationalistes. Le nationalisme étant un fait de la vie, l'équilibre de puissance permet de le contenir et de s'assurer ainsi de l'équilibre des échanges.

²⁰ Voir en particulier son article dans le *Washington Post*, « Countering Terror With Trade » (20 pour septembre 2001). Sous sa gouverne, les États-Unis conditionneront l'ouverture des négociations au respect de certains critères et combineront la lutte contre le terrorisme aux accords commerciaux et aux résultats attendus en matière de développement.

On le voit donc, si l'internationalisme libéral a façonné la politique commerciale américaine et lui a même donné une certaine hauteur en l'enchâssant dans un ambitieux projet d'action collective, le consensus à son sujet n'aurait pu durer aussi longtemps sans rapprochement des internationalistes et des réalistes, encore moins sans concessions nombreuses de leur part, à commencer sur le libre-échange. Je tiens à le rappeler avec insistance. Non seulement, comme je l'ai dit, parce qu'en concédant toujours davantage aux réalistes, le projet internationaliste a perdu beaucoup de son attrait, mais aussi parce que ce faisant, il leur a laissé le champ libre sur un terrain que ni les internationalistes ni les réalistes ne pouvaient maîtriser, celui du libre-échange²¹. C'est la première partie du problème ; la seconde, c'est que ce libre-échange a pris de multiples voies, dont une qui va jouer un rôle majeur dans l'expansion du libre-échangisme : la voie bilatérale

1.4. Le multilatéralisme du consensus mou

La relations des États-Unis avec les institutions internationales, les institutions commerciales en particulier, ont toujours été difficiles, voire parfois très tendues. Les premières critiques ont commencé à se faire entendre sous Kennedy. À cette époque, le Congrès reprochera à la présidence d'être trop laxiste vis-à-vis de l'Europe notamment, au Département d'État alors responsable des négociations commerciales d'avoir un biais libre-échangiste et de ne pas défendre suffisamment les intérêts américains²² ou encore au GATT de ne pas faire respecter avec suffisamment de vigueur les engagements commerciaux. Les critiques vont se poursuivre avec davantage de vigueur encore sous Nixon, avec cette fois dans le collimateur le Japon et les pays en développement mais aussi les firmes multinationales européennes et japonaises de plus en plus présentes aux États-Unis. Loin de se calmer, elles vont se faire toujours plus virulentes par la suite et il faudra beaucoup d'arguments à tous les présidents non seulement pour étouffer les montées protectionnistes au Congrès, mais aussi pour rallier des majorités y compris dans leurs propres rangs lorsque viendra le temps de renouveler la loi sur le commerce et l'autorité de négocier, de ratifier les accords commerciaux conclus ou encore de soutenir certains programmes commerciaux en faveur du développement. Mais pour autant, malgré les frustrations et les difficultés grandissantes, jamais, du moins jusqu'à Donald Trump, les États-Unis ne se sont détournés du multilatéralisme commercial, pas plus qu'ils n'ont abandonné le rôle de leader d'un monde libre et ouvert qu'ils se sont donnés après la Seconde Guerre mondiale. Par contre, et à défaut d'atteindre leurs objectifs par la voie principale, en l'occurrence la voie multilatérale, c'est par d'autres voies, en particulier celle du *forum shifting* et, surtout, celle du bilatéralisme.

1.5. Le bilatéralisme levier du libre-échangisme

²¹ Voir à ce sujet, John Kunkel, « Realism and Postwar U.S. trade Policy », *Asia Pacific Economic Papers*, n° 285, Australia-Japan Research Center, The Australian National University, 1998.

²² L'une des conséquences de ce mouvement d'humeur fut la création du poste de Représentant spécial au commerce.

L'une des grandes avancées du système commercial moderne fut de sortir d'économie mondiale d'un bilatéralisme qui avait été trop souvent utilisé pour forcer l'ouverture des marchés, voire pire encore, pour obtenir des concessions léonines ou mettre en place des systèmes préférentiels et autres systèmes de troc et de commerce lié. Le bilatéralisme, avec ses principes de réciprocité et d'avantages mutuels, demeure sous-jacent à ce système mais grâce, notamment, au traitement de la nation sous sa forme inconditionnelle, non seulement cette réciprocité est diffuse, mais les règles et dispositions s'appliquent à tous²³. On n'a pas totalement échappé au bilatéralisme puisqu'après de longues discussions les pays fondateurs de ce système finirent par accepter les accords « régionaux »²⁴, du moins sous les deux formes d'union douanière et de zone de libre-échange (Article XXIV). Les pays européens et les pays en développement se prévalurent de cette possibilité, avec des succès divers d'ailleurs, pour être rejoints par les États-Unis dans les années 1980 et un nombre toujours croissant de pays par la suite²⁵.

C'est à cette époque, en effet, que l'administration Reagan puis celle de George H. Bush recoururent au bilatéralisme, avec en vue trois grands objectifs : (1) obtenir des concessions volontaires de certains partenaires en termes d'accroissement des importations ou, à l'inverse, de réduction des exportations²⁶; (2) promouvoir un nouvel agenda commercial davantage orienté, notamment, vers les services, la protection des droits des entreprises et l'élimination des obstacles à l'intérieur des frontières ; et (3) faire avancer « la bicyclette du GATT ». Toujours est-il qu'une fois ouverte, la brèche n'a fait que s'élargir, chacun ne trouvant dans les accords que des avantages²⁷. Avec toujours deux idées fortes qui perdureront : obtenir un accès préférentiel, élargi et sécuritaire aux grands marchés et gagner en compétitivité dans un monde désormais ouvert à la concurrence internationale. L'administration Clinton gardera le même cap, commençant même son mandat avec trois succès majeurs : l'officialisation de l'APEC et son projet de zone de libre-échange Asie-Pacifique, la ratification de l'ALENA et la signature des accords de Marrakech. Sans doute, abandonnera-t-elle le libre-échangisme quasi doctrinal du président Reagan, mais ce sera pour mieux associer le libre-échange à la globalisation, avancer une nouvelle doctrine, celle des blocs économiques, et, finalement, proposer à son tour un nouvel ordre mondial ancré dans de grandes zones de libre-échange.

Une nouvelle doctrine va voir le jour sous la présidence de George W. Bush, celle de la libéralisation compétitive. Complémentaire de la doctrine évoquée plus haut de la liberté et de la démocratie, mise au service d'un nouvel ordre mondial qu'il s'agit de construire autour des États-Unis, celle-ci mise sur une diplomatie commerciale tous azimuts sur les trois fronts à la fois : bilatéral, régional et multilatéral. Il ne s'agit

²³ Sauf pour les quelques rares accords plurilatéraux.

²⁴ La terminologie a retenu l'expression « accords commerciaux régionaux ». L'argument en leur faveur est qu'ils sont acceptables en autant qu'ils contribuent à atteindre les objectifs du système, autrement dit en autant qu'ils favorisent le commerce, et que leurs effets négatifs soient limités et compensés.

²⁵ Je référerai le lecteur à mon texte : « Le bilatéralisme commercial américain », dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 115-173.

²⁶ Ces pratiques furent condamnées au GATT et abandonnées.

²⁷ J'évoque surtout les accords commerciaux mais n'oublions pas les traités bilatéraux d'investissement, toujours plus nombreux.

plus désormais de faire levier sur le multilatéralisme mais de le mettre en concurrence avec le bilatéralisme. De même, il ne s'agit plus de l'élargir et de fondre les accords bilatéraux dans des accords régionaux comme sous l'administration précédente, mais de les réseauter autour des États-Unis et de les mettre au service de leurs intérêts régionaux. Cette approche fut d'autant moins convaincante que la lutte contre le terrorisme vint brouiller le message officiel et que les conflits dans lesquels les États-Unis s'engagèrent, détournèrent leur attention la région la plus dynamique de l'économie mondiale, l'Asie-Pacifique. À cet égard, il reviendra au président Obama non seulement de renouer les liens avec les grands partenaires des États-Unis, mais surtout de faire pivoter l'économie américaine vers l'Asie-Pacifique et d'engager à son tour le pays dans de grandes négociations transrégionales, l'une en Asie-Pacifique (Partenariat transpacifique, PTP) et l'autre en direction de l'Europe (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, PTCI)²⁸.

On connaît la suite de l'histoire : les déclarations outrancières de Donald Trump sur les accords et les partenaires commerciaux des États-Unis, le retrait de la signature des États-Unis du PTP, la dénonciation de l'ALENA, les pressions et menaces commerciales sur le Japon, la Corée et l'UE, et, bien entendu, la guerre commerciale avec la Chine. C'est non seulement sur quatre décennies de bilatéralisme qu'il venait de tirer brutalement un trait, mais aussi sur un modèle historique à qui il reprochera d'avoir miné les bases économiques de la puissance américaine sans pour autant atteindre ses objectifs, dont celui d'avoir des règles qui servent les intérêts des États-Unis et qui soient respectées.

2. Le temps des ruptures

Peut-être peut-on envisager les choses différemment et considérer qu'il soit encore possible de corriger le tir, autrement dit de remettre les choses à la bonne place, à commencer par la Chine qui se pose désormais en rival des États-Unis²⁹. C'est un scénario possible³⁰, mais qui n'a guère convaincu les Américains qui ont préféré un Donald Trump et son programme nationaliste à une candidate démocrate qui n'est jamais vraiment parvenue à se débarrasser de son image de libérale globaliste³¹.

²⁸ Précisons qu'il s'agit de partenariats d'interconnexion et non d'intégration comme c'était le cas sous Clinton. Voir à ce sujet Christian Deblock, « From APEC to the Trans-Pacific Partnership: The United States, Asia and interconnection agreements », in Jean-Baptiste Velut, L. Dalingwater, V. Bouillet & V. Peyronel, *Understanding Mega-Free Trade Agreements: The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism*, Routledge, Taylor and Francis, 2017.

²⁹ C'est le point de vue défendu notamment par Michael Lind (« the Return of Geoeconomics », *The National Interest*, octobre 2019). L'économie d'État et la montée de la puissance militaire de la Chine, écrit-il, ont réveillé les Américains et leur ont fait prendre conscience du retour de la sécurité et à la géoéconomie. La stratégie de l'hégémon bienveillant n'est possible qu'un temps, lorsque le pays domine le monde économiquement et militairement. En déclin, l'hégémon doit abandonner cette stratégie, non parce qu'il n'en a plus les moyens, mais par choix stratégique. Et Lind de proposer deux scénarios : un mini globalisme hégémonique sans la Chine, ou un retour à un nationalisme économique où la base économique serait associée à la capacité militaire. En clair, Obama vs Trump.

³⁰ Un autre scénario possible aurait été de mettre en place un contrat social mondial comme Jeff Laux et d'autres démocrates le proposaient, mais à défaut d'aller dans cette direction, c'est celle du repli identitaire qui s'est imposé. Voir l'ouvrage de Jeff Faux, *The Global Class War. How America's Bipartisan Elite Lost Our Future - and What It Will Take to Win It Back*, Hoboken, John Wiley & Sons Inc., 2006.

³¹ Edward Luttwak, un chaud défenseur de Donald Trump, offre une explication certes provocante mais percutante d'une élection présidentielle qui a opposé les deux seuls candidats, Donald Trump et Bernie Sanders, qui pointaient

2.1. La critique du libre-échange

Disons-le clairement, le libre-échange ne convainc plus. Certes dira-t-on, jusqu'à ce qu'elle ne vienne se fracasser sur l'écueil du Covid-19, la croissance économique n'a jamais été aussi longue dans toute l'histoire des États-Unis. Par contre, rares sont ceux qui associent cette croissance au libre-échange et à la globalisation comme on pouvait le faire dans les années 1990, les années Clinton. Ces années, avec la croissance retrouvée, l'ouverture généralisée des marchés et les développements internationaux en arrière-fond, furent des années euphoriques. Pour les internationalistes³², certes, mais aussi pour les réalistes et surtout pour ces « néolibéraux », prophètes des temps modernes, qui voyaient le monde s'ouvrir à la liberté avec une globalisation qui portait l'espérance d'un temps nouveau³³. Les critiques étaient alors vite écartées du revers de la main³⁴ et ses effets négatifs, sur l'emploi industriel notamment³⁵, présentés comme des coûts d'ajustement sur lesquels il n'y avait guère lieu de s'attarder. Pourtant, l'hostilité au libre-échange et à l'ALENA en particulier ne concernait pas seulement les altermondialistes et les syndicats, mais également une bonne partie de l'opinion publique comme le montre l'évolution des sondages d'opinion dans les années 1990 et 2000. Que ce fût sous Clinton ou sous Bush, tous font ressortir clairement deux choses³⁶ : premièrement les accords de libre-échange, à commencer par l'ALENA, profitent peu aux États-Unis mais ont, par contre, un impact négatif sur l'emploi et les salaires ; et deuxièmement que la globalisation profitait aux grandes entreprises comme aux pays étrangers, mais pas aux Américains. Il faudra attendre les années Obama pour voir l'opinion se retourner³⁷, mais ce retournement demeure superficiel, l'opinion changeant du tout

du doigt les inégalités criantes d'un capitalisme globalisé. (Edward Luttwak, « Why the Trump dynasty will last sixteen years », *Times Literary Supplement*, juillet 2017). On se rappellera la critique qu'avait faite Joseph Stiglitz du capitalisme de copinage et de cupidité dans son ouvrage *Quand le capitalisme perd la tête* (Paris, Fayard, 2003)

³² On se reportera notamment à deux écrits de G. John Ikenberry : « Why Export Democracy? : The 'Hidden Grand Strategy' of American Foreign policy », *The Wilson Quarterly*, (1999) 23 : 2, 1999, pp.56-65 ; *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

³³ L'ouvrage de Francis Fukuyama *The End of History and the Last Man* (1992, Free Press) et celui paru plus tardivement de Thomas Friedman *The World is Flat* (2005, Farrar, Straus and Giroux) restent évidemment emblématiques de cette période. John J. Mearsheimer présente un point de vue très différent. Pour lui, la Guerre froide fut marquée par les réalistes et la doctrine de l'équilibre de puissance. Et ce à la différence des années 1990 qui furent marquées par la globalisation et la doctrine libérale. On reviendrait avec Donald Trump à l'équilibre de puissance et à une nouvelle forme de guerre froide, avec en fond de scène le conflit entre deux ordres internationaux, chinois et américain respectivement. (John J. Mearsheimer, « Bound to fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order », *International Security*, (2019) 43, : 4, pp. 7-50.)

³⁴ Douglas Irwin, *Free Trade Under Fire*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

³⁵ L'emploi dans le secteur manufacturier est tombé d'un sommet de 19,3 millions au 1^{er} décembre 1979 à un creux de 11,7 millions au 1^{er} mars 2011. Il a remonté légèrement depuis, pour atteindre 12,9 millions au 1^{er} janvier 2020. Bien entendu, de nombreux facteurs jouent dans cette baisse importante mais on ne peut non plus nier l'évidence de la concurrence internationale. (source : *U.S. Bureau of Labor Statistics*)

³⁶ Sur l'étendue des problèmes économiques et les sondages, voir Andy Hira, *Explaining Trump: Disruptions in the World Economy will Extend Beyond his Candidacy*, Simon Fraser Institute, décembre 2016.

³⁷ La situation est quelque peu paradoxale si l'on considère les sondages américains, notamment Gallup. Ainsi, si avant la crise de 2008-2009, les avis étaient relativement bien partagés, tout bascule depuis lors. Près des trois quarts des Américains considéraient en février 2019 que le commerce extérieur était une bonne chose pour l'économie. Inversement, à peine 21 p. cent y voient une menace. Plus étonnant encore, non seulement les partisans des deux partis affichent un avis très favorable, mais les partisans démocrates, historiquement un peu moins ouverts au commerce que les partisans républicains, sont maintenant plus optimistes que les partisans républicains : 79 p. cent affichaient une opinion favorable en février 2019 comparativement à 70 p. cent du côté républicain. Même son de

au tout d'ailleurs lorsque le nom du Mexique et surtout celui de la Chine sont mentionnés.

En fait, et tout le problème est là : aucun président depuis George H. Bush n'est jamais vraiment parvenu à convaincre ses concitoyens des avantages du libre-échange³⁸. Ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé. Le dernier en date fut Barak Obama. Ses conseillers économiques s'efforcèrent de dresser systématiquement la liste des différents avantages que les États-Unis et les Américains tiraient du commerce avec l'étranger. L'une de leurs conclusions était que la croissance des exportations au cours des années 1990 et 2000 avait généré pour chaque travailleur moyen des gains annuels moyens de l'ordre de 1 300 dollars³⁹. Il ne s'agit là bien entendu que d'un ordre de grandeur mais il s'agit pourtant d'un chiffre phare. Et pourtant, même s'il fut largement publicisé, il ne signifiait rien pour les Américains pour la simple et bonne raison que les gains tirés du commerce sont peu visibles et très diffus alors qu'à l'inverse, ses impacts négatifs sont très concentrés, très visibles et très médiatisés.

C'est sur ces réalités que va capitaliser Donald Trump, mais pour proposer quoi ? Trois choses. Premièrement, revenir sur la nation comme espace de vie collective⁴⁰ et rompre en conséquence avec l'internationalisme⁴¹. Plus d'exceptionnalisme, ni de destinée manifeste, encore moins de mission ici⁴², mais un repli sur une normalité identitaire doublé d'un rejet brutal du multilatéralisme et de ses institutions⁴³. Deuxièmement, remplacer l'internationalisme par une vision géopolitique du monde, plus précisément géoéconomique du monde, impliquant à la fois un recentrage sur l'économie nationale et une réorganisation des relations commerciales sur celle-ci. Enfin, troisièmement, rejeter le libre-échange, plus exactement le libre-échangisme, et revenir au commercialisme, autrement dit à une gestion des accords commerciaux.

cloche pour l'ALENA. Du moins chez les Démocrates : ils étaient un peu plus des deux tiers à penser que l'ALENA avaient été une bonne chose pour l'économie américaine. Par contre, du côté républicain, à peine 22 p. cent des partisans affichent une opinion favorable. Peut-être peut-on y voir un effet direct du retour à la croissance et au plein-emploi. (Lydia Saad, « American's Vanishing Fear of Foreign Trade », *Gallup*, 27 février 2020 (<https://news.gallup.com/poll/286730/americans-vanishing-fear-foreign-trade.aspx>))

³⁸ Il en va de même de l'idée de commerce équitable et des programmes d'aide à l'ajustement commercial, toujours aussi mal connus et, de l'avis de tous les observateurs, peu efficaces. Pour une raison simple : on ne fait pas d'un concierge qui perd son emploi un programmeur ! En fait, contrairement à ce qu'affirme Drezner, il n'y a jamais eu de choix entre libre-échange et « juste » commerce, mais une orientation claire en faveur du libre-échange, lequel peut être accompagné le cas échéant de filets de protection sociale essentiellement monétaires.

³⁹ Executive Office of the President, *The Economic Benefits of U.S. Trade*, Washington, mai 2015.

⁴⁰ La référence à Edmund Burke est fréquente dans la littérature conservatrice, toutes tendances confondues. On y retrouve notamment l'amour de la patrie, fondement d'une société libre, la respectabilité des institutions, et des traditions résultat d'une histoire commune, et le rejet de tout constructivisme social. Pour une défense de ce conservatisme voir Yuval Levin « Burke and the Nation », *Law & Liberty*, juillet 2019.

⁴¹ Il faut bien entendu faire la part des choses entre un intellectuel comme Yoram Hazony qui défend les vertus d'un nationalisme de liberté et rejette tout impérialisme (*The Virtue of Nationalism*, New York, Basic Books, 2018) et un agitateur populiste comme Steve Bannon, mais dans tous les cas de figure on retrouve un anti-élitisme, associé au globalisme, aux crises et à un enrichissement scandaleux, une critique fondamentale du libéralisme associé à l'universalisme et à la concurrence sauvage sur les marchés comme entre les individus, et un projet de reconstruction de l'histoire autour des nations

⁴² Voir à ce sujet Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*, Boston and New York, Houghton Mifflin, 1997.

⁴³ John M. Culbertson avait fort bien résumé ce point de vue dans « The Folly of Free Trade » (*Harvard Business Review*, (1986) 64, pp. 122-28). D'une part, dans un monde où la diversité est la norme, inévitablement la concurrence est inégale et forcément dégénérative, poussant les standards vers le bas, et d'autre part, le libre-échange agit comme la libre-migration : les deux conduisent à un appauvrissement global. Et celui-ci de rajouter : « Notre déclin est la contrepartie de leur croissance ».

Voyons ce qu'il en est de chacun de ces trois volets.

1

2.2. Retour à l'indépendance économique de la nation

Disons les choses telles qu'elles sont : trois décennies de faibles hausses salariales, de fermetures d'usines et de pertes d'emplois dans le secteur manufacturier, d'inégalités toujours plus grandes dans la répartition des richesses ont fini par créer dans une large partie de la population un profond sentiment de désarroi et d'abandon. Autant de facteurs de ressentiment contre la globalisation et ses élites auxquels Mais par-delà ces constats, quel est l'enjeu ? Sinon de redonner à l'Amérique sa grandeur d'antan, de la rendre moins dépendante et moins vulnérable vis-à-vis de l'extérieur, de redresser et revitaliser l'industrie manufacturière, et pour y parvenir, soutenir la croissance et ce qui en a toujours été la force principale : l'esprit d'entreprise et d'innovation.

L'enjeu est de taille. Il n'est pas nouveau ; il s'était déjà posé sous la présidence de Jimmy Carter. À l'époque il était surtout question de perte de compétitivité, de virage technologique et d'industries stratégiques. Un important débat opposa alors les partisans d'une politique industrielle, soutenus, entre autres, par les théoriciens des industries stratégiques comme Paul Krugman, aux partisans d'une politique de la concurrence, eux-mêmes soutenus par les théoriciens de l'économie de l'offre comme Arthur Laffer. Le débat tourna court avec l'élection de Ronald Reagan, avec le résultat que ce qu'on appellera la Reaganomique, un mélange de réductions fiscales, de dérèglementation et de désengagement public, de politique monétaire restrictive et de libre-échange.

Aujourd'hui, avec Donald Trump, on est très loin de ceci. Premièrement, il n'y a pas de débat de théorique. Peter Navarro n'est pas Paul R. Krugman ! Encore moins d'arguments sérieux qui viendraient à l'appui d'une vision géoéconomique du monde orienter une politique industrielle, le recours aux tarifs protecteurs ou encore un soutien particulier à certaines industries stratégiques. Les deux seuls arguments qui ont pu être invoqués pour justifier les tarifs ont été celui de la menace à la sécurité nationale et celui des pratiques commerciales déloyales, autrement dit deux arguments défensifs⁴⁴.

Deuxièmement, bien que Trump et ses conseillers soient partisans d'un recours à l'État encore faut-il savoir ce que l'on entend par là. Là encore, même constat : point de plan stratégique, et encore moins de soutien direct à l'industrie, sauf dans le domaine militaire. Les théoriciens de l'offre avaient au moins pour eux le mérite de la cohérence, la concurrence étant la meilleure politique industrielle qui soit. Difficile de l'invoquer dans le cas présent. Surtout si on lui impute une partie des problèmes économiques et sociaux que vit l'Amérique profonde. Un temps, l'Administration Trump chercha bien à sensibiliser les grandes entreprises, non sans les menacer d'ailleurs, pour les inviter à produire, à acheter et à relocaliser aux États-Unis, mais

⁴⁴ Le président a pu s'appuyer sur la section 232 du Trade expansion Act de 1962 et les enquêtes de la Commission internationale du commerce. La section 232 de la loi de 1962 donne la possibilité au Département du commerce d'ouvrir des enquêtes commerciales sous allégation de menace à la sécurité des États-Unis.

les discours de matamore du président n'ont guère d'effet sur des chefs d'entreprise peu enclins à voir l'État se mêler de leurs affaires et leur dire quoi faire⁴⁵.

Enfin, troisièmement, le seul outil qui semble avoir un impact, c'est l'outil fiscal. Autrement dit, le mieux qu'ait fait Trump jusqu'ici sur le plan intérieur, c'est de reprendre à son compte deux des ingrédients de la Reaganomique : l'augmentation des dépenses militaires et la réduction du fardeau fiscal, dans le cas présent principalement celui des entreprises. Présentée comme la plus importante depuis Ronald Reagan, la réforme fiscale ramène, notamment, le taux d'imposition des profits des compagnies de 35 à 21 %, réduit le taux marginal maximal d'imposition et réduit le nombre de tranches d'imposition. Beaucoup d'observateurs, dont le FMI, n'ont pas manqué l'effet stimulant de ces mesures sur la croissance et l'investissement. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un effet temporaire qui ne règle en rien le problème de fond de la compétitivité mais qui, par contre, vient en créer un autre : l'accroissement du déficit et de la dette publiques⁴⁶.

Passons maintenant au volet commercial du programme.

2.3. Commercialisme et bilatéralisme agressif

On peut être extrêmement critique de ses résultats mais il n'en demeure pas moins que, d'une présidence à l'autre, le bilatéralisme n'a jamais dévié des trois grands objectifs qu'on lui a fixés : (1) mettre en place des cadres institutionnels qui soient non seulement adaptés aux réalités de la globalisation, mais viennent aussi niveler le terrain de la concurrence pour permettre aux entreprises américaines d'en tirer pleinement avantage ; (2) faciliter l'investissement des entreprises américaines à l'étranger et leur permettre d'organiser efficacement et en toute sécurité leurs réseaux de production sur de grands espaces économiques, que ceux-ci soient régionaux, transrégionaux ou encore numériques ; et (3) placer les États-Unis au centre du nouvel échiquier mondial qui se dessine avec la globalisation.

Ces éléments sont toujours à l'agenda commercial des États-Unis, notamment le compétitivisme⁴⁷, ils passent néanmoins au second rang des préoccupations et sont mis en sourdine pour laisser place à d'autres priorités, notamment la renégociation

⁴⁵ Ce problème n'est guère nouveau. Il avait été identifié par Edward Luttwak dans son ouvrage publié en français sous le titre de *Le rêve américain en danger* (Paris, Odile Jacob, 1999). L'auteur y défend deux arguments. Tout d'abord celui selon lequel les États-Unis ont toujours placé naïvement leur confiance dans un libre-échange qui ne leur rapportait rien tout en minorant les jeux diplomatiques des autres pays, à commencer par le Japon à cette époque. Dans le monde ouvert d'aujourd'hui où l'économie et la puissance économique remplacent désormais la puissance militaire, il plaide en faveur d'une approche géoéconomique des relations internationales axée sur la puissance économique de la nation et la recherche de gains commerciaux nets. Luttwak défend un second argument : celui de la tiers-mondisation des États-Unis, résultat d'un capitalisme sauvage, d'un individualisme effréné et d'un libre-échange destructeur d'emplois. Cette critique radicale est le point de départ pour l'auteur d'un retour à une vision quasi puritaine du bien commun, de l'éducation et de l'économie qui pour être souhaitable à ses yeux n'en est pas moins impossible à réaliser dans l'Amérique d'aujourd'hui.

⁴⁶ Une étude du Congressional Budget Office, CBO, (*Federal Debt. A primer*, mars 2020) fait la projection suivante : la dette publique représentait à la fin de 2019, 79 % du PIB ; elle devrait atteindre 98 % en 2030. Soulignons que ce scénario n'avait pas encore pris en considération l'impact du Coronavirus. Une autre étude du CBO (*Projected Changes in the Distribution of Household Income, 2016 to 2021*, décembre 2019), que la réforme fiscale allait entraîner un accroissement des inégalités.

⁴⁷ Voir à ce sujet Christian Deblock, « Du mercantilisme au compétitivisme : le retour du refoulé », dans Michel Van Cromhau, *L'État-nation à l'ère de la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 79-101.

des règles commerciales et la réorganisation des réseaux de production et d'échange, et ce dans l'intérêt des États-Unis et des Américains⁴⁸. C'est le message qu'à peine entré en fonction, le président Trump a voulu lancer en retirant les États-Unis du PTP et de l'ALENA. Le cas de l'ALENA est particulièrement exemplaire. Il montre à quel point il n'a pas hésité de passer de la menace aux actes pour contraindre le Canada et le Mexique à renégocier l'ALENA et les mettre dans une position de négociation presque exclusivement défensive. Outre le fait que la négociation fut aussi longue que périlleuse pour ces deux pays, on relèvera surtout que les États-Unis sont parvenus à renégocier l'organisation de la production dans plusieurs secteurs, notamment celui de l'industrie automobile⁴⁹, à faire passer leur propre approche pour ce qui a trait aux nouveaux domaines comme le commerce électronique ou la coopération réglementaire, et cela sans céder grand-chose, sauf peut-être pour le mécanisme de règlement que le Canada est parvenu à sauvegarder. Et si cette négociation a servi de ballon d'essai pour d'autres négociations, elle a aussi révélé une autre facette de ce bilatéralisme agressif : l'utilisation des tarifs douaniers.

En parlant de bilatéralisme agressif, je ne reviendrai pas sur le ton des discussions, souvent grossier d'ailleurs, mais sur la pratique qui consiste à prendre l'adversaire par surprise, à le bousculer et à recourir à tout l'arsenal protectionniste, que soit contre certaines industries ou certains pays. Le tout avec l'objectif d'obtenir de celui-ci le maximum de concessions dans un nouvel accord qui prend toutes les formes d'une sorte de traité de paix commerciale⁵⁰. Ayant un déficit avec plus d'une centaine de pays, la liste des pays visés est longue mais certains sont plus visés que d'autres, notamment l'UE et le Japon, et bien entendu la Chine avec laquelle le président Trump n'a pas hésité l'ombre d'un instant à enclencher une guerre commerciale. Dans tous les cas de figure, l'objectif n'est pas tant d'imposer unilatéralement des tarifs ou autres mesures pour sanctionner des pratiques d'affaires jugées déloyales, discriminatoires, voire criminelles, que de contraindre les pays ou les industries visées à ouvrir des négociations aux conditions imposées par les États-Unis. En clair, il ne s'agit pas de sanctionner la partie visée et de lui imposer des compensations, mais de contraindre celle-ci à changer ses pratiques et normes commerciales et, en contrepartie d'un retrait des tarifs, d'élargir le périmètre des négociations, et ce aux conditions américaines. Il s'agit là d'une vieille pratique, devenue très courante dans le dernier quart du dix-neuvième siècle mais que le système multilatéral avait fait disparaître. Avec la sécurité comme justificatif, elle revient à l'ordre du jour, non sans

⁴⁸ L'une des préoccupations constantes de la politique commerciale a toujours été de garantir aux entreprises américaines non seulement un accès sécuritaire et ouvert aux marchés et aux ressources étrangers, mais également de leur donner la sécurité et la prévisibilité nécessaires pour investir, opérer ou organiser leurs réseaux à l'étranger et gagner ainsi en efficacité et en compétitivité. Si les entreprises américaines ont su tirer avantage des gains réalisés dans ces deux domaines sur le plan normatif, les nouvelles dispositions commerciales ont, en retour, favorisé l'émergence d'un certain nombre de pays dont les économies et les industries viennent aujourd'hui concurrencer les industries américaines et menacer les emplois aux États-Unis.

⁴⁹ On est en présence là d'un beau cas de compétitivisme non pas de marché, mais de réglementation, avec en bout de ligne un avantage compétitif artificiellement créé grâce à des changements apportés aux règles d'origine.

⁵⁰ Le bilatéralisme de Ronald Reagan avait été qualifié à l'époque d'agressif par certains observateurs. Je vois néanmoins deux différences entre les deux : le bilatéralisme reaganien reposait sur l'application stricte de la réciprocité et mettait le parapluie militaire américain dans la balance pour obtenir des concessions ; le bilatéralisme trumpien réclame des gains commerciaux nets en contrepartie d'un retrait des tarifs.

faire d'autant plus de mal que c'est toute l'organisation des réseaux et des chaînes de valeur qui se trouve ainsi directement menacée.

2.5. Le quartet du commercialisme

Un troisième trait qui me semble important de relever dans le programme de Trump, c'est le lien que lui-même et son administration tentent de rétablir entre la politique intérieure et la politique étrangère. Dans le domaine du commerce en particulier.

Des liens ont évidemment toujours existé entre les grandes agences gouvernementales, notamment quand vient le temps de définir les orientations et celui de mener les négociations. La concertation demeure malgré tout limitée, et dans le domaine commercial, l'autorité de négocier passe par le Bureau du Représentant au commerce. Rien n'a changé de ce côté-là mais par contre des liens beaucoup plus étroits semblent avoir été établis entre le bureau du Représentant au commerce Robert E. Lighthizer et le Département du commerce de Wilbur Ross, de même qu'avec deux autres agences toujours impliquées dans les négociations : le Département d'État et le Trésor⁵¹. Les plans stratégiques de ces quatre agences sont à cet égard instructifs, surtout si on les compare aux précédents.

Voué à jouer un rôle déterminant dans redressement et la croissance de l'économie américaine, le Département du commerce est non seulement beaucoup plus présent dans les négociations commerciales, mais qui plus est son plan stratégique 2018-2022⁵² est clairement orienté sur la compétitivité, la croissance et le leadership des États-Unis. Trois des cinq priorités reprennent d'ailleurs le motto présidentiel : redonner à l'Amérique sa grandeur⁵³. Avec Robert E. Lighthizer à la barre, le Bureau du Représentant au commerce a, quant à lui, quatre grandes priorités⁵⁴ : (1) redonner aux États-Unis leur indépendance économique, renforcer leur sécurité et soutenir l'emploi et la prospérité des Américains, (2) renégocier les accords commerciaux pour les rendre plus avantageux, (3) renforcer l'appareil législatif et administratif pour contrer les pratiques déloyales, et (4) contraindre le système multilatéral, l'OMC comme ses membres, à suivre et respecter les règles d'un commerce loyal. Même son de cloche du côté du Trésor : trois des cinq priorités du plan stratégique portent sur : (1) la stimulation de la croissance économique ; (2) la promotion de la stabilité financière ; et (3) la sécurité nationale⁵⁵. Quant au Département d'État, son plan

⁵¹ Il ne faudrait pas oublier le Département de l'agriculture ni le rôle joué dans l'ombre par certains conseillers, notamment Peter Navarro, un violent critique de la Chine et de ses pratiques déloyales. Voir entre autres son article qui résume ses arguments : « The Economics of the "China Price" », *China Perspectives*, 2006. p. 13-27 (<https://doi.org/10.4000/chinaperspectives.3063>)

⁵² *U.S. Department of Commerce's 2018-2022 Strategic Plan – Helping the America Economy* Washington, 2018.

⁵³ (1) accélérer le leadership américain ; (2) renforcer la création d'emplois ; (3) renforcer l'économie américaine et la sécurité nationale.

⁵⁴ On se rapportera à l'énoncé d'orientation de la politique commerciale présentée dans le rapport annuel de 2017 et aux rapports subséquents. (<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>)

⁵⁵ Department of the Treasury, *Strategic Plan 2018-2022*, Washington, 2018. Là encore, la comparaison avec le plan antérieur est intéressante. Si le plan de 2014-2017 mettait aussi l'accent sur la croissance et la stabilité financière, il n'était pas question de sécurité nationale mais plutôt de stabilité financière internationale et de réforme équitable des systèmes financiers.

stratégique⁵⁶ établit quatre priorités : « (1) Protect America's security at home and abroad ; (2) renew America's competitive advantage for sustained economic growth and job creation ; (3) promote American leadership through balanced engagement ; et (4) ensure effectiveness and accountability to the American taxpayer ». ⁵⁷

C'est peut-être ce quartet qui apporte un peu de cohérence à une politique commerciale qui semble bien souvent ne pas en avoir.

3. Conclusion

Au terme de ce retour sur la politique commerciale américaine, je voudrais tirer quatre conclusions.

Premièrement, l'internationalisme libéral tel que l'ont conçu les États-Unis de Roosevelt, c'est-à-dire comme un New Deal international, n'est plus. Ou du moins n'est-il plus que l'ombre de lui-même. Les États-Unis de Reagan ont fait voler en éclat ce projet d'action collective en abandonnant sèchement le méliorisme institutionnel dont il était tout comme l'État providence, le fruit. La libéralisation ordonnée des échanges a sombré dans le libre-échange tout comme l'économie sociale de marché a sombré dans l'économie de l'offre. De ce programme d'action collective il ne sera plus jamais question sinon sous les tristes images d'une globalisation avec un visage humain ou d'un contrat social mondial.

Deuxièmement, le multilatéralisme et ses institutions, autrement dit la charpente institutionnelle de l'internationalisme, se trouvent aussi affectés, pour ne pas dire sérieusement fragilisés depuis le moment où n'y trouvant plus leur compte les États-Unis ont pris le parti prendre d'autres voies, les unes parallèles, les autres concurrentes pour arriver à leurs fins. En matière commerciale, ils ont, pendant plus de trois décennies, le bal et précipité le monde dans une course aux accords commerciaux régionaux. Et ce pour des résultats d'autant moins satisfaisants que ces accords ont surtout eu pour effet d'accélérer l'externalisation de l'économie sans pour autant renforcer sa centralité dans l'économie mondiale et encore moins, endiguer la montée en puissance de l'économie chinoise.

Troisièmement, en renvoyant dos à dos internationalistes et réalistes, le président Trump et ses conseillers ont fait sortir la politique commerciale du sentier dans lequel elle avait, disons-le, fini par s'enliser. Cela ne donne pas pour autant une stratégie à long terme, accompagnée d'un plan concerté avec les milieux d'affaires pour revitaliser

⁵⁶ Le plan fut rédigé sous l'autorité de Rex W. Tillerson. Il sera limogé et remplacé en 2018 par Mike Pompeo.

⁵⁷ Le plan stratégique précédent rédigé sous l'autorité de John Kerry, fixait pour mission aux deux organismes de : « Shape and sustain a peaceful, prosperous, just, and democratic world, and foster conditions for stability and progress for the benefit of the American people and people everywhere ». Et se donne cinq objectifs : « (1) strengthen America's economic reach and positive economic impact; (2) strengthen America's foreign policy impact on our strategic challenges; (3) promote the transition to a low-emission, climate-resilient world, while expanding global access to sustainable energy; (4) protect core U.S. interests by advancing democracy and human rights and strengthening civil society; and (5) modernize the way we do diplomacy and development. These goals will help us meet the challenges of this moment to secure peace and prosperity for future generations. » L'esprit de l'internationalisme libéral demeure présent dans ce plan, du moins pour ce qui a trait au principe général de la sécurité par l'économie et à la promotion des droits humains et de la démocratie. U.S. Department of State / U.S.A.I.D, *Joint Strategic Plan 2014-2017*, et *Joint Strategic Plan 2018-2022*, Washington, 2014 et 2018)

l'économie américaine⁵⁸. Encore moins un modèle commercial qui viendrait remplacer le modèle internationaliste, sur le plan intellectuel comme sur le plan institutionnel. Tout au plus voit-on se dessiner une certaine vision stato-centrée et géoéconomique du commerce, le tout accompagné de beaucoup de pensée magique et de poudre de perlinpimpin à l'intérieur et de rhétorique belliqueuse et d'agressivité à l'extérieur. Et ce pour des résultats qui laissent dubitatifs.

Enfin, je voudrais revenir, pour terminer, sur la méthode employée dans ce texte. Deux idées lui sont sous-jacentes : celle de modèle institutionnel et celle de trajectoire. La première m'a surtout permis d'insister sur un point, à savoir que si derrière toute politique commerciale, il y a des intérêts, il y a également des idées. Et la seconde, que j'emprunte à la théorie évolutionniste des équilibres ponctués de Stephen Jay Gould, m'a permis de montrer comment un modèle peut dévier de sa trajectoire originelle pour en prendre de nouvelles sans pour autant sortir de son cadre. Autrement dit, si rien n'est déterminé, rien ne relève non plus du hasard. Il y a des points critiques, et en bout de ligne, des points de rupture. L'irruption des conservateurs et de Donald Trump est là pour nous rappeler ce vieil adage selon lequel la politique commerciale se joue autant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Et c'est pour l'avoir oublié et en même temps avoir ignoré ce nationalisme conservateur qui est maintenant revenu par les grandes portes de la présidence, que le modèle internationaliste est désormais arrivé à son point de rupture. Donald Trump sera-t-il le président qui va fermer l'âge américain ? On ne peut préjuger de l'avenir mais la question, en tout cas, doit être posée⁵⁹. Au temps du Covid-19 plus que jamais !

⁵⁸ La croissance économique soutenue par une politique monétaire facile n'a fait que repousser les problèmes.

⁵⁹ Voir à ce sujet Eliot A. Cohen, « How Trump Is Ending the American Era », *The Atlantic*, octobre 2017. La question est également posée en filigrane dans une étude du CRS : *U.S. Role in the World: Background and Issues for Congress* (Washington, R44891, avril 2020). L'étude identifie quatre volets au rôle joué par les États-Unis dans le monde depuis la Guerre : le leadership Mondial ; la défense et la promotion d'un ordre international libéral ; la défense et la promotion de la liberté, de la démocratie et des droits humains ; et la prévention de l'émergence d'hégémons régionaux en Eurasie. L'étude ne se mouille évidemment pas mais on y retrouvera un bon aperçu (malgré tout prudent...) des opinions et courants de pensée en matière de conduite des affaires mondiales.