

L'HÉRITAGE DE DONALD TRUMP DANS L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE

Jean-Marc SIROËN

Professeur émérite des sciences économiques de l'université PSL Paris Dauphine.

Page | 26

Pour un Président aussi controversé que Donald Trump, la politique économique internationale qu'il a menée, sans être consensuelle, fut peu contestée sur le fond, sinon sur la forme. L'explication est simple : elle s'inscrivait dans la continuité même si les traits étaient forcés et la communication surjouée. Les États-Unis, du fait de leur taille, de leur diversité et de leur éloignement des grands marchés ont en effet entretenu une longue tradition protectionniste à laquelle même les démocrates, historiquement libres-échangistes, ont fini par se rallier. Dès lors, malgré les chocs de la crise sanitaire mondiale, de l'invasion de l'Ukraine et des menaces grandissantes sur Taïwan, Joe Biden a certes recherché l'apaisement avec les pays alliés, mais sans pour autant renier, dans le domaine de l'économie internationale, l'héritage de Donald Trump.

Les ambiguïtés de l'avant-Trump

Les États-Unis ont une longue histoire protectionniste qui commence avec Alexander Hamilton, secrétaire au Trésor, à la fin du XVIIIème siècle et que le multilatéralisme d'après-guerre ne parvint pas à faire oublier. Le protectionnisme, souvent associé à l'isolationnisme, fut longtemps porté par les Républicains d'un Nord industriel contre les démocrates libres-échangistes du Sud agricole. Après la Seconde Guerre mondiale, la carte électorale fut néanmoins réallouée. Les démocrates et les syndicats (AFL-CIO), qui leur étaient liés, rejoignirent le camp protectionniste.

Au-delà de la question des droits de douane, les Républicains et les Démocrates se sont distingués par leur conception des relations internationales. Les premiers ont toujours été tentés par l'isolationnisme (le néoconservatisme de la Présidence Bush peut être vu comme une parenthèse) quand l'internationalisme démocrate de Wilson ou de Roosevelt vantait les avantages de la coopération.

La non-ratification du traité de Versailles, de la chartre de La Havane ainsi que l'abandon du système de Bretton Woods furent une victoire du souverainisme républicain sur le multilatéralisme démocrate.

Néanmoins, à partir des années 1970, quand la domination commerciale, acquise par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, est battue en brèche par l'Europe et le Japon, les lois commerciales se durcissent, souvent sous la pression d'élus démocrates (dont le très actif représentant Richard Gephardt). Malgré la « révolution libérale », les années Reagan furent ainsi des années protectionnistes qui virent la multiplication d'actions unilatérales contre le Japon et, dans une moindre mesure, contre la Corée du Sud et l'Union européenne. Dans les discours durs des politiciens, les États-Unis cesseraient d'être les naïfs (*nice guys*) du commerce international et appliqueraient une définition beaucoup plus stricte de la réciprocité, quitte à déployer, via des instruments législatifs de type *section 301*, des sanctions contre des pratiques considérées comme déloyales.

L'effondrement de l'URSS et la perspective d'une Chine ralliée au multilatéralisme et à l'économie de marché permirent de desserrer la contrainte géopolitique qui pesait auparavant sur la politique économique internationale et d'envisager une « fin de l'histoire » post-hégémonique. D'ailleurs, l'effondrement économique du Japon faisait perdre à ce pays son statut de puissance économique rivale qui menacerait les intérêts américains.

L'incarnation de ce moment « multilatéral », qui renouerait avec l'esprit rooseveltien des démocrates, fut en 1995, la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, (OMC) qui, contrairement à l'ancien GATT dont elle hérita, se voyait dotée du statut d'organisation internationale et, ainsi, d'une légitimité renforcée. La ratification soutenue par le démocrate

Bill Clinton, se heurta néanmoins aux réserves de l'AFL-CIO et des républicains attachés à une souveraineté que pourrait compromettre la toute nouvelle procédure de règlement des différends. Rétrospectivement, on peut se demander, en effet, par quel miracle les Républicains finirent par accepter un traité qui exposait les États-Unis à des sanctions validées par une organisation internationale hors contrôle. D'une certaine manière, Trump s'efforcera vingt ans plus tard, de rattraper ce moment de faiblesse...

Dès la période rooseveltienne, le libre-échange avait d'abord été vu comme le meilleur moyen d'ouvrir les marchés étrangers aux exportations et aux investissements américains. C'est avec cette intention que les États-Unis, encore dans l'euphorie d'une « fin de l'histoire », finirent par accepter l'adhésion de la Chine à l'OMC (2001).

Toutefois, d'un point de vue stratégique, le multilatéralisme américain était devenu très relatif. Il ne serait vraiment défendu que lorsqu'il servirait les intérêts américains : ouvertures de marchés, sécurisation de la propriété intellectuelle et des investissements directs, etc. Selon les opportunités d'autres instruments seraient privilégiés : d'une part, des mesures protectionnistes unilatérales qui sanctionneraient les barrières aux exportations américaines (mais dont la mise en œuvre est très encadrée par les règles de l'OMC), d'autre part les traités commerciaux bilatéraux jusque-là négligés par les États-Unis et qui prolifèrent à partir des années 1990 (Aléna, Corée du Sud, etc.)⁷⁴

La présidence Trump : une continuité radicalisée

Avec Donald Trump s'impose l'idée que non seulement les États-Unis ont moins gagné que les autres au multilatéralisme et à la mondialisation, mais qu'ils ont même perdu comme l'attesteraient le déficit structurel des États-Unis et la perte d'emplois industriels tout particulièrement visible dans les

« territoires » exposés à une concurrence étrangère, surtout chinoise présentée comme déloyale (dumping social et environnemental, subventions, contrefaçons, etc.) Le libre-échange justifié par la création d'emplois dans les secteurs exportateurs est maintenant considéré comme destructeur net d'emplois. Le jeu n'est plus « gagnant-gagnant » mais « gagnant-perdant » et ce ne sont pas les États-Unis qui en sortiraient vainqueurs. La guerre commerciale lancée contre la Chine en 2018 a ainsi fait entrer les deux pays dans une spirale sanctions-représailles⁷⁵ qui s'est néanmoins apaisée en janvier 2020 avec l'accord dit de « phase 1 » où la Chine s'engageait à augmenter ses importations de 200 milliards de dollars d'ici fin 2021.

Cette vision trumpienne des gains de l'échange alimente un affichage protectionniste qui renoue avec l'idéologie d'origine des Républicains. Mais une grande réussite politique du Président est aussi d'avoir su récupérer le courant « antimondialiste » des démocrates lui permettant ainsi de mettre en œuvre une politique commerciale qui, de fait, ne rencontrera pas de réelle opposition. D'un côté, il donne aux républicains, dont l'élite fut autrefois attirée par le libéralisme reaganien, la satisfaction d'une souveraineté reconquise et, de l'autre, il surfe sur les inquiétudes de syndicats (et de certains économistes) proches des démocrates qui constatent et chiffrent les conséquences sociales et territoriales de la désindustrialisation du pays⁷⁶.

Trump ne fait pas que durcir la politique commerciale de ses prédécesseurs. Il clarifie sa stratégie. Jusque-là, le pragmatisme américain reposait sur les trois pistes déjà évoquées – le multilatéralisme via l'OMC, le bilatéralisme via les traités commerciaux, les pressions unilatérales via la *section 301* –. De ces trois pistes, Trump n'en conservera qu'une : les pressions unilatérales.

Certes les administrations Bush Jr et Obama n'avaient rien fait pour revitaliser l'OMC et sortir des limbes le cycle de négociation de Doha que le

⁷⁴ Jean-Marc Siroën, *Mondialisation à la dérive. Europe sans boussole*, 2019, ISBN 9781795746052.

⁷⁵ Jean-Marc Siroën. La guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine. Le multilatéralisme dans une impasse. Annuaire français de relations internationales, 2020, XXI.

⁷⁶ Voir l'article souvent cité : Autor, David H., David Dorn & Gordon H. Hanson, The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, *The American Economic Review*, 2013, , 103(6).

Président Clinton avait voulu. Si Trump ne se retire pas de l'OMC (comme il le fit pour l'UNESCO ou l'OMS), il la paralyse et la délégitime, notamment en bloquant la nomination des juges de l'organe d'appel qui doit confirmer ou infirmer la condamnation de pays mis en cause par un autre pays membre. Les États-Unis empêchent également la nomination d'un nouveau directeur général (une directrice générale en l'occurrence)⁷⁷.

En ce qui concerne la voie des accords dits régionaux, la position de Donald Trump est tout aussi tranchée : les traités existants (dont l'ALENA) seront renégociés et ceux en cours de négociation, voire signés, comme le TPP (*Trans-Pacific Partnership* entre les États-Unis et 11 pays de la zone pacifique) sont abandonnés. Pour son prédécesseur, ce traité, également critiqué par l'AFL-CIO et les démocrates (y compris la rivale de Trump, Hillary Clinton) présentait pourtant l'avantage d'isoler la Chine.

L'unilatéralisme est donc devenu l'instrument quasi unique de la politique commerciale avec même un retour aux arguments protectionnistes chers aux républicains historiques. Il ne s'agit plus seulement de « forcer » l'ouverture des marchés extérieurs pour créer des emplois, mais aussi de protéger certains secteurs industriels, tout particulièrement lorsqu'ils sont situés dans les États pivots (*swing states*). Si Trump engage une guerre commerciale avec la Chine, il n'épargne pas non plus les autres pays, y compris ses alliés, y compris l'Union européenne.

Dans sa bataille contre le multilatéralisme, il s'agit de provoquer le « diable » OMC pour en exposer les faiblesses. Leurs mesures protectionnistes font référence aux seules lois commerciales américaines au détriment des instruments de protection reconnus par l'OMC. Ainsi, les premières mesures adoptées par l'administration Trump pour l'acier ou l'aluminium ignorent les instruments « OMC » pourtant jusque-là largement utilisés par les États-Unis : antidumping, antisubventions, clauses de sauvegardes. L'augmentation sous tous azimuts des taxes à l'importation sur ces produits a ainsi été défendue, avec une mauvaise foi assumée, au titre d'un article du GATT (article XXI sur la sécurité), jusque-là très

rarement utilisé et toujours dans un contexte de conflit. C'est une arnaque juridique : on voit mal comment les importations d'acier canadien ou allemand (et pas seulement chinois) menaceraient les États-Unis, sauf à donner à la « sécurité » une définition tellement large qu'elle pourrait être évoquée pour à peu près tous les échanges commerciaux. L'accord de « phase 1 » avec la Chine est aussi, à sa façon, une autre provocation vis-à-vis du multilatéralisme puisqu'il crée une discrimination illégale en faveur des États-Unis.

Joe Biden : une continuité tempérée

L'élection de Joe Biden a certes permis d'infléchir la politique de son prédécesseur en mettant quelques sparadraps sur les plaies les plus saillantes du multilatéralisme et en réintroduisant une géopolitique moins isolationniste dans les relations internationales. Les bonnes intentions affichées vis-à-vis des alliés tranchent avec l'agressivité de Donald Trump. Un des rares faits marquants a ainsi été la suspension en juin 2021 des sanctions réciproques que s'étaient infligées les États-Unis et l'Union européenne à la suite de leurs condamnations respectives par l'OMC dans le conflit Airbus-Boeing. Par ailleurs, en octobre 2021, les États-Unis et l'UE concluent un accord qui lève, au moins partiellement, les droits de douane additionnels sur l'acier et l'aluminium mis en place trois ans plus tôt et donc, simultanément, les mesures de rétorsion prises par les Européens.

Mais s'il s'agit d'apaiser les relations difficiles entre les États-Unis, l'Europe et les pays « amis », l'heure n'est manifestement pas venue de renverser la table, notamment avec la Chine même si, pour l'instant, l'administration n'a pas réagi au fait que les objectifs de la « phase 1 » n'étaient pas atteints (on doute qu'ils pouvaient l'être !). D'une certaine manière, en faisant le « sale boulot », Trump a facilité la tâche de son successeur. Si celui-ci ne durcit pas sa politique commerciale vis-à-vis de la Chine, il ne l'allège pas non plus et les tensions récentes sur le statut de Taïwan ne laissent pas envisager un apaisement de ce côté-là.

⁷⁷ Siroen, Jean-Marc, 2018, Haro sur le multilatéralisme Les guerres commerciales de

Trump, *Politique étrangère*, vol. hiver, no. 4.

On pouvait attendre de la nouvelle administration démocrate un infléchissement plus marqué en faveur du multilatéralisme, voire en faveur des accords bilatéraux. Certes, l'attachement à l'OMC comme incarnation d'un multilatéralisme « ouvert et inclusif » est maintenant affirmé verbalement et les États-Unis ont finalement accepté la nomination, à laquelle Trump s'était opposé, de la nigériane Ngozi Okonjo-Iweala à la direction générale de l'OMC. Mais la douzième conférence ministérielle de l'organisation (juin 2022) – la première pour l'administration Biden –, a surtout été marquée par la volonté de tous de ne pas faire de vagues et certainement pas par la volonté américaine de revivifier l'organisation. L'accord sur les subventions à la pêche, qui reste à ratifier par au moins deux tiers des pays membres, intéressait manifestement peu les États-Unis. Le discours de la représentante américaine au commerce (USTR), Katherine Tai, fut d'une grande platitude et se gardait bien d'évoquer la procédure du règlement des différends et, *a fortiori*, la paralysie de l'organe d'appel. Au-delà des déclarations d'intention, la seule avancée, que l'on n'attendait pas spontanément des États-Unis, a porté sur l'assouplissement des règles de propriété intellectuelle sur les vaccins.

La loi sur le climat d'août 2022 a par ailleurs ravivé les tensions avec l'Union européenne. Les soutiens à l'achat de voitures électriques seraient en effet réservés aux véhicules produits aux États-Unis ce qui violerait le principe de non-discrimination de l'OMC.

Au même moment, dans la mesure où les droits de douane sont inflationnistes, le Président Biden aurait hésité, avant d'y renoncer, à alléger les droits de douane imposés à la Chine par l'administration de son prédécesseur. Le Président a finalement tranché en faveur de l'USTR Katherine Tai et contre la secrétaire au Trésor Janet Yellen qui y était favorable. Il confirmait ainsi le sentiment de continuité déjà évoqué.

La politique économique internationale des deux administrations successives a été menée dans un contexte très différent. Les crises – Covid, conflit russo-ukrainien, inflation, etc. – ont souligné, ce que

l'administration Trump avait négligé, la très grande sensibilité de la production finale aux chocs qui perturbent les chaînes de valeur mondialisées. Ainsi, la pénurie de microprocesseurs d'une valeur de seulement quelques dollars à l'unité a pu bloquer la production d'automobiles dans le monde entier. Cette expérimentation grandeur nature des effets du « vol de papillon » sur les prix et la production mondiale pouvait avoir deux effets contradictoires sur la politique commerciale : remettre en cause une hausse des droits de douane qui contribue à perturber les chaînes de valeur et contredit la volonté de diversifier les sources d'approvisionnement, ou protéger et soutenir les secteurs les plus concernés dans une perspective trumpienne de relocalisation. C'est jusqu'à maintenant cette seconde voie qui a été privilégiée par l'administration Biden qui a néanmoins une dimension géopolitique qui était moins claire dans l'administration précédente. Les mesures protectionnistes deviennent, ou redeviennent, un instrument de la politique internationale des États-Unis qui, d'une certaine manière, est d'autant plus crédible et dissuasif qu'il est économiquement coûteux.