

TRUMP TRADE : PLUS DE PEUR QUE DE MAL?

Elvire Fabry | *Chercheur senior, Institut Jacques Delors*

RÉSUMÉ

Faut-il s'attendre à du *hard Trump* ou à du *soft Trump* en matière de politique commerciale américaine alors que :

- L'objectif d'un retour de l'emploi manufacturier aux États-Unis et la volonté de corriger le déficit commercial américain focalisent l'attention de Trump sur une revanche commerciale par la renégociation des accords bilatéraux et l'adoption de mesures unilatérales agressives ;
- Le projet de taxe d'ajustement aux frontières, qui pénaliserait les importations, suscite une guerre civile à la Maison Blanche entre les nationalistes agressifs, les anciens de Goldman Sachs et les praticiens du commerce mercantiliste des années 80, en même temps qu'une forte critique de la part des grands importateurs et de certaines filières exportatrices ;
- Le rapport de l'USTR, *The President's 2017 Trade policy Agenda*, remet en cause le rôle d'arbitre impartial de l'OMC et privilégie le droit commercial américain ;
- Les velléités protectionnistes de Trump ne font pas l'unanimité du parti républicain.

Deux scénarios permettent de décrypter la façon dont ces divers paramètres pourraient s'articuler :

- Un nationalisme économique agressif ;
- Un mégaphone protectionniste mais une rupture limitée.

Les Européens doivent d'autant plus s'atteler à préparer une réponse graduée au protectionnisme de Donald Trump que :

- Les États-Unis sont la première destination d'exportation de l'Union européenne (UE) ;
- Le différentiel de croissance de l'UE avec les États-Unis l'expose davantage que la Chine ;
- Le poids géopolitique de l'UE est peu mobilisable dans un rapport de force avec les États-Unis, compte tenu du déséquilibre qui existe entre son intégration économique et son niveau d'intégration politique ;
- À la différence de l'UE, le contrôle qu'exerce Pékin sur l'économie chinoise lui permet de donner des satisfactions ponctuelles à Trump et d'apparaître comme le gagnant.

Si les derniers développements penchent en faveur d'un *soft Trump*, un scénario agressif n'est pas exclu et appelle à bien anticiper les réponses côté européen :

- Face au risque majeur pour les Européens d'une atteinte au multilatéralisme, Bruxelles doit tirer parti de l'engagement chinois contre le protectionnisme en forgeant une coalition large avec l'Asie, l'Afrique et l'Amérique Latine, dans la lignée de l'initiative prise par en avril dernier Angela Merkel avec l'OMC, le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE. Pour favoriser cette coopération avec la Chine, le Conseil doit adopter dès le printemps 2017 le nouveau système de calcul des droits anti-dumping préparé par la Commission européenne.
 - Un risque de tensions et de divisions au sein de l'UE doit être anticipé par :
 - un engagement collectif à appliquer les droits anti-dumping et des mesures compensatoires européens face à un ciblage unilatéral des intérêts économiques de certains États membres par Washington ;
 - la préparation d'une harmonisation européenne de l'impôt sur les sociétés, qui permettrait d'éviter la tentation de dumping fiscal de certains États membres en réponse à une forte baisse de cet impôt côté américain.
 - Enfin, l'accélération des négociations commerciales bilatérales engagée par Bruxelles à travers le monde pour occuper la place abandonnée par des États-Unis protectionnistes, exige :
 - un leadership européen en faveur de la promotion de normes sociales et environnementales exigeantes dans les accords commerciaux ;
 - plus de transparence dans la conduite de toutes les négociations commerciales ;
 - un engagement des États membres de l'UE à investir des moyens importants pour l'accompagnement des secteurs et individus les plus vulnérables à l'ouverture des échanges.
-

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. Le commerce américain selon Trump	4
1.1. Rapatrier l'emploi manufacturier aux États-Unis	4
1.2. Réduire le déficit commercial américain	4
1.3. Privilégier les accords bilatéraux	5
1.4. Les nominations : trois clans en quête d'influence	6
1.5. La primauté du droit commercial américain sur l'OMC	7
1.6. Quelle est la marge de manœuvre de Donald Trump ?	7
2. Scénario A : Un nationalisme économique agressif	9
2.1. Remise en cause de l'OMC	9
2.2. Retrait des accords plurilatéraux	9
2.3. Mesures unilatérales contre les importations	9
2.4. Incitation à maintenir les investissements américains sur le territoire	10
2.5. Représailles et guerre commerciale	10
3. Scénario B : Un mégaphone protectionniste mais une rupture limitée	10
3.1. Mobilisation de l'arsenal juridique américain	10
3.2. Un ciblage ad hoc des entreprises	11
3.3. Le difficile traitement de la sous-évaluation de certaines monnaies	12
3.4. Des négociations bilatérales	12
3.5. L'OMC sous tension	12
CONCLUSION : IMPACT ET POTENTIELLE RIPOSTE DES EUROPÉENS	13
SUR LES MÊMES THÈMES	18

INTRODUCTION

Le sondage du Pew Research Centre de mars 2017 indique que 72% des Américains voient le commerce extérieur comme une opportunité et non une menace¹. Cependant depuis l'investiture du nouveau président américain, Donald Trump, l'incertitude plane sur la nouvelle orientation de la politique commerciale américaine. Elle concerne tout autant les partenaires commerciaux des États-Unis que les entreprises ou même les consommateurs américains.

La devise de Trump, « *America first* », sa volonté de redresser le déficit commercial des États-Unis alliée à sa rhétorique belliqueuse et sa promesse de défendre les travailleurs américains contre les « concurrents déloyaux »², ouvrent la voie à des **scénarios protectionnistes très variables** selon l'éventail de mesures adoptées et leur champ d'application (selon les importations ciblées : par entreprises, par secteur, par produits ou leur totalité). Il est encore difficile de déterminer les facteurs qui vont prévaloir dans la décision de Washington d'opérer un revirement de la politique commerciale américaine.

Il y a ce que l'on connaît : les promesses de campagne du candidat Trump, son discours inaugural du 20 janvier 2017 et son discours devant le Congrès du 28 février 2017 ; le profil des personnalités qui ont été nommées pour conduire cette politique ; le rapport de l'USTR, *The President's 2017 Trade Policy Agenda*, publié le 1^{er} mars 2017 ; plusieurs décrets présidentiels récemment adoptés.

Et puis il y a ce que l'on ne connaît pas : la façon dont vont se décliner ces différents paramètres, leur interprétation, le jeu des groupes de pression, la réaction des partenaires commerciaux des États-Unis, et enfin les modalités de mise en œuvre des mesures qui seront décidées.

“ JUSQU'À QUEL POINT LEVELLING THE PLAYING FIELD SIGNIFIE PLAYING DIRTY ? ”

Jusqu'à quel point la volonté de Trump de rééquilibrer les échanges commerciaux américains, *levelling the playing field*³, ne signifie-t-elle pas *playing dirty* par des mesures unilatérales agressives suscitant une escalade de ripostes des pays ciblés, au risque de perturber profondément le commerce mondial ? A quoi doivent se préparer les Européens dont les États-Unis sont la première destination d'exportation (20,7% des exportations UE-28 en 2016) et qui sont le deuxième importateur des États-Unis (384 milliards de dollars en 2016) derrière la Chine (434 milliards de dollars)⁴ ?

Pour décrypter ces divers paramètres, on distinguera deux scénarios allant d'un nationalisme économique agressif à un désordre limité par la réalité de l'intégration de l'économie américaine dans le commerce international, à partir desquels il s'agit d'anticiper les mesures adéquates que devront adopter les Européens. Au-delà de l'impact direct que pourraient avoir ces scénarios sur l'économie européenne, il faut aussi tenir compte des tensions et divisions qu'elles pourraient engendrer entre les États membres de l'Union.

1. *The American Public Mood, Issues, expectations, polarization in U.S. society*, Pew Research Centre, mars 2017

2. Dans son discours d'investiture, Trump appelait ainsi à « protéger nos frontières des ravages que font les autres pays qui fabriquent nos produits, volent nos entreprises et détruisent nos emplois » (“We must protect our borders from the ravages of other countries making our products, stealing our companies, and destroying our jobs.”)

3. Discours de Donald Trump à la *Joint Session of Congress* du 28 février 2017

4. Commission européenne, “[European Union, Trade in goods with USA](#)”

1. Le commerce américain selon Trump

1.1. Rapatrier l'emploi manufacturier aux États-Unis

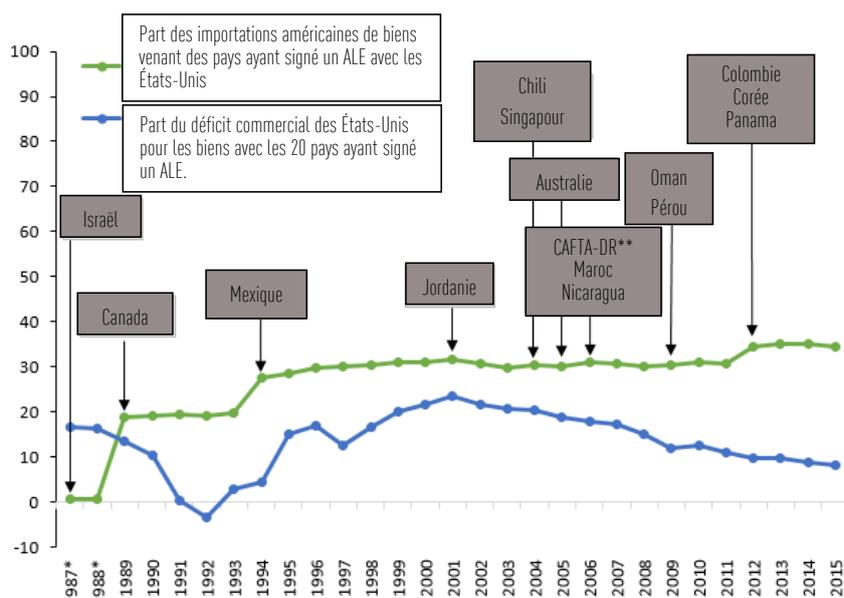
Pendant sa campagne et aujourd'hui comme président, Donald Trump se focalise sur la **baisse des emplois dans le secteur manufacturier depuis les années 2000**, soit en d'autres termes depuis l'entrée de la Chine à l'OMC en 2001. Le secteur ne représente plus aujourd'hui que 8% de l'emploi américain, après avoir perdu près de 5 millions d'emplois entre 2000 et 2017⁵. Son attention se porte sur les pertes de l'industrie automobile et de la sidérurgie sans tenir compte de la reconversion de certaines villes de la « Rust Belt », telle que Pittsburgh aujourd'hui devenue un centre d'innovation dans le domaine de la santé. Par la baisse de l'impôt sur les sociétés — qui pourrait passer de 35% actuellement à 20% — et en blâmant nommément les entreprises qui ont délocalisé de l'emploi manufacturier, il entend rapatrier des emplois aux États-Unis.

1.2. Réduire le déficit commercial américain

Mais surtout, Trump s'en prend au **déficit commercial américain, qui avait atteint 500 milliards de dollars en 2016 et continue d'augmenter**⁶ malgré un excédent dans les échanges de services, en ciblant les pays avec lesquels ce déficit commercial pour les biens est le plus fort en 2016 : 366 milliards de dollars avec la Chine, 72 avec le Japon, 67 avec l'Allemagne et 66 avec le Mexique. Il attribue ce déficit aux mauvais accords commerciaux négociés par ses prédécesseurs et le mot d'ordre a été donné dans son discours d'investiture : « la protection apportera prospérité et puissance ». Le 31 mars 2017, un décret présidentiel demandait ainsi que différents Départements fédéraux et agences nationales élaborent dans un délai de 90 jours un rapport (*Omnibus Report on Significant Trade Deficits*) analysant les raisons des principaux déficits commerciaux des États-Unis dans le secteur des biens.

On notera cependant que la corrélation entre les 14 accords de libre-échange signés par les États-Unis et leur déficit commercial pour les biens n'apparaît pas dans les chiffres (voir graphique 1) et que **les États-Unis ont un déficit commercial avec 105 pays dans le monde**⁷.

GRAPHIQUE 1 — L'impact des 20 accords de libre-échange signés par les États-Unis sur l'importation et le déficit commercial pour les biens, 1987-2015 (en %)



** CAFTA-DR : Central American Free Trade Agreement–Dominican Republic, qui comprend le Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, et la République Dominicaine. [Free Trade Agreements and Trade Deficits, Peterson Institute, March 31, 2016](#)

5. L'emploi du secteur manufacturier américain est passé de 17,28 millions d'emplois en janvier 2000 à 12,34 millions d'emplois en janvier 2017. *The President's 2017 Trade Policy Agenda*, USTR, 1^{er} mars 2017

6. [Site du United States Census Bureau](#)

7. Contre 130 pays avec lesquels ils ont un excédent commercial : voir [U.S. Trade in Goods by Country](#)

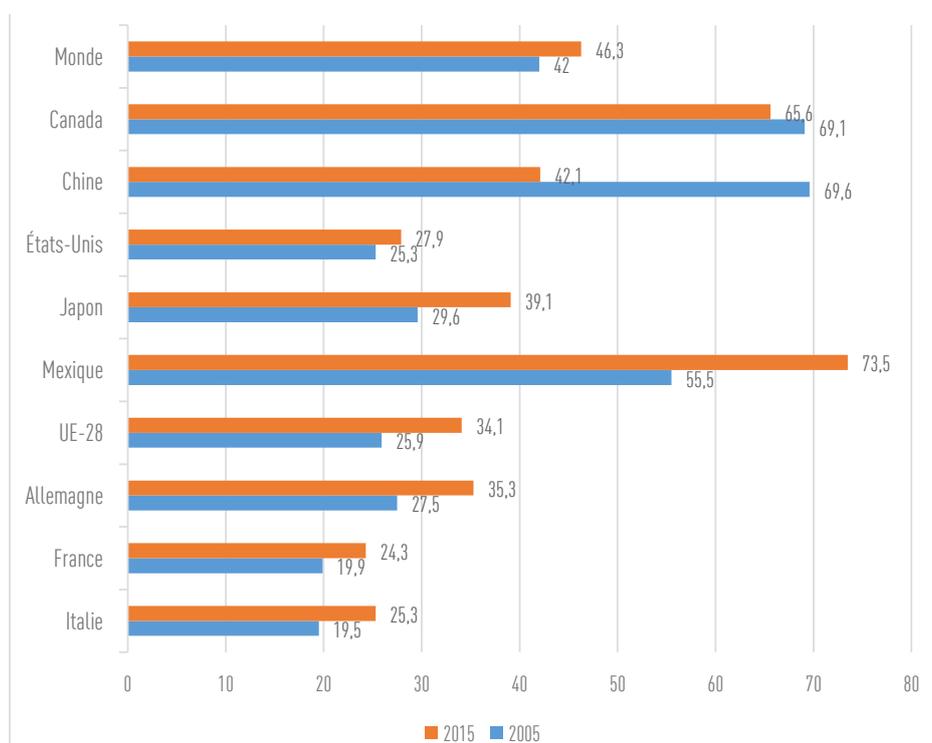
D'après Gary Clyde Hufbauer et Zhiyao Lu, les 20 pays avec lesquels les États-Unis ont un accord de libre-échange ne représentent pas une part croissante du déficit commercial des biens des États-Unis. La ligne bleue ci-dessus représente l'évolution du déficit commercial des États-Unis pour les biens à mesure que les ALE sont signés, tandis que la ligne verte représente l'augmentation moyenne des importations de biens venant de ces pays. Or malgré des fluctuations, la ligne bleue n'a pas augmenté de manière persistante.

Sans prétendre renoncer au libre-échange, Trump veut restaurer un fair trade, qui prend plutôt l'allure d'une revanche commerciale devant bénéficier aux intérêts américains⁸, que d'une régulation des échanges commerciaux par une plus grande réciprocité.

1.3. Privilégier les accords bilatéraux

Trump entend privilégier **les accords bilatéraux plutôt que les accords régionaux ou multilatéraux**, et concrétise cette promesse de campagne dès le 24 janvier en signant un décret qui retire les États-Unis du TPP, le Partenariat Trans-Pacifique signé avec 11 autres pays du pourtour Pacifique, que l'administration Obama avait renoncé à faire ratifier par le Congrès. Il estime que des accords bilatéraux permettront de mieux tirer parti de l'attractivité de l'accès au marché américain pour obtenir plus de réciprocité dans l'ouverture des marchés des partenaires commerciaux. Le ratio du volume du commerce rapporté au PIB montre néanmoins que l'économie américaine est moins ouverte que les principaux pays avec lesquels ils entretiennent un déficit commercial.

TABEAU 1 ► Ouverture au commerce : ratio des importations et exportations de biens et services (en volume) par rapport au PIB (%)



(*) Hors commerce intra-UE

(**) pour l'UE et les États membres : commerce extérieur hors commerce intra UE. Les services sont comptabilisés pour l'UE-27 avant 2010.

DG Trade, Guide Statistique, p.18, juin 2016

8. "Trump's trade revanchism", Joakim Reiter and Guillermo Valles, *Financial Express* (Bangladesh), 5 March 2017

La liste des « Éléments clés d'un modèle d'accord commercial » en cours de préparation par l'Administration comporterait ciblerait notamment la manipulation du taux de change, les règles d'origine, la mise en place de « standards environnementaux et sociaux stricts », en s'opposant par ailleurs aux indications géographiques « qui restreignent le commerce ».

1.4. Les nominations : trois clans en quête d'influence

Si l'on admet à Washington que Trump n'a pas d'expertise économique sur le commerce, les personnalités nommées à des postes clés ayant trait à la politique commerciale sont probablement plus révélatrices des influences possibles sur le Président. Elles peuvent être regroupées en trois clans, sans que l'on ne parvienne encore à déterminer celui qui aura l'oreille du Président, ni la cohérence de l'administration Trump sur le commerce si ce n'est un discours agressif vis-à-vis de la Chine.

Il y a tout d'abord, les **nationalistes économiques** parmi lesquels on retrouve Steve Bannon et Peter Navarro.

- Steve Bannon, directeur de la stratégie à la Maison Blanche, est un idéologue qui veut œuvrer à la renaissance des nationalismes et critique les contraintes exercées par les organisations internationales ou multilatérales. On lui reconnaît un rôle de soutien actif à la campagne du Brexit, via le bureau londonien du média Breitbart News qu'il dirigeait, relayant les positions de la « droite alternative » américaine, mouvement conservateur, proche du Tea Party, qui incarne un nationalisme blanc opposé au multiculturalisme et à l'immigration qui menaceraient l'identité américaine.
- Peter Navarro dirige le Conseil du commerce national, nouvel organe rattaché à la Maison Blanche, directement à côté du Conseil national de sécurité et du Conseil économique national. Professeur de l'Université de Californie et ex-démocrate, il a écrit de nombreux ouvrages fustigeant la montée en puissance de la Chine, qu'il accuse de tricherie systématique, de subventionner ses exportations vers les États-Unis, de manipuler sa monnaie, et d'être responsable de la désindustrialisation de certaines régions des États-Unis.

Par ailleurs, on distingue ceux que l'on peut qualifier de **pragmatiques** : deux anciens de Goldman Sachs.

- Gary Cohn à la tête du Conseil national économique
- Steve Mnuchin, secrétaire au Trésor.

Récemment, la nomination par Gary Cohn au poste de "special assistant" du Président pour le commerce international d'Andrew Quinn, un ancien de l'USTR qui a participé sous Obama aux négociations du TPP et qui est favorable au multilatéralisme, a suscité de fortes critiques des nationalistes économiques. ; tout comme la nomination de Kevin Hassett, hostile au protectionnisme, à la direction du Conseil des conseillers économiques.

Enfin, à deux postes clés, ont été nommés deux personnalités de la "**old school of trade**".

- Wilbur Ross est le nouveau secrétaire d'État au commerce chargé notamment de la promotion des exportations, de l'attractivité du territoire, de la politique industrielle ou de la défense commerciale. Âgé de 79 ans, ce milliardaire a fait fortune en créant sa propre société d'investissement, spécialisée dans le sauvetage de groupes sidérurgiques en difficulté.
- Robert Lighthizer, un juriste commercial de profession, devrait être confirmé par le Congrès comme représentant au commerce (USTR). Ancien de l'USTR sous Ronald Reagan pendant le bras de fer commercial entre les États-Unis et le Japon, il a par la suite défendu l'industrie sidérurgique lorsqu'il était associé du cabinet d'avocat Skadden Arps.

L'influence de ces deux familiers du milieu de l'entreprise et des procédures de défense commerciale (antidumping, clauses de sauvegarde et antisubventions) reste à évaluer ; mais ils tendraient à privilégier l'approche mercantiliste du commerce des années 80, fondée davantage sur une gestion contrôlée des échanges commerciaux que sur la promotion d'une régulation du commerce mondiale par la promotion de normes exigeantes dans des domaines allant de l'environnemental et du social jusqu'à la protection de la propriété intellectuelle.

L'articulation de ces trois « clans » est loin d'être structurée si l'on en croit l'état actuel de guerre civile à la Maison Blanche⁹ qui a conduit à l'éviction de Steve Bannon du Conseil national de sécurité le 5 avril.

9. "White House civil war breaks out over trade", Shawn Donnan et Demetri Sevastopulo, *Financial Times*, 10 mars 2017

1.5. La primauté du droit commercial américain sur l'OMC

Le rapport de l'USTR, *The President's 2017 Trade Policy Agenda*, publié le 1^{er} mars 2017, avant que Robert Lighthizer soit confirmé à la tête de l'USTR par le Congrès américain mais auquel il aurait déjà donné son empreinte, est également explicite sur le traitement que réserve la nouvelle administration à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

“ LES ÉTATS-UNIS
REMETTENT DIRECTEMENT
EN CAUSE LE RÔLE
D'ARBITRE IMPARTIAL DE
L'OMC ”

Le rapport rappelle, dès son introduction, la primauté de la souveraineté nationale américaine et insiste sur l'absence d'effet direct des décisions des panels de l'organisme de règlement des différends (ORD) de l'OMC. L'acceptation par les membres de l'OMC des décisions des panels de l'ORD a été le principal pilier de la légitimité de l'OMC depuis sa création en 1995. En mettant en cause les interprétations faites par l'Organisation des pratiques déloyales de certains partenaires commerciaux¹⁰ et en promettant une approche « plus agressive » pour défendre les intérêts américains, les États-Unis remettent directement en cause son rôle d'arbitre impartial. D'après le rapport de l'USTR, le déficit de la balance commerciale américaine serait d'abord imputable aux pays tiers qui contournent les règles du commerce international (subventions publiques, vol de la propriété intellectuelle, manipulation de la monnaie, violation des normes sociales...), les États-Unis apparaissant par contraste, comme les seuls à jouer le jeu honnêtement. Le rapport annonce donc un changement « fondamental » de la politique commerciale américaine demandé par les électeurs des deux partis républicain et démocrate.

Enfin, l'opposition de Washington à ce que le G20, réuni à Baden-Baden les 17 et 18 mars 2017, réitère son engagement habituel à ne pas favoriser de protectionnisme économique dans le communiqué final, a été interprétée, à juste titre, comme un coup de semonce.

1.6. Quelle est la marge de manœuvre de Donald Trump ?

Il y a d'une part, ce que le Président peut décider unilatéralement. Il dispose avec le *Trade Act* de 1974 de pouvoirs étendus qui ne nécessitent pas le soutien du Congrès dans certains domaines notamment en matière de politique commerciale (comme pour l'activation des clauses de retrait des Accords de libre-échange, en matière de défense commerciale ou pour adopter des droits de douane supplémentaires vis à vis d'un pays tiers), ou en recourant à des décrets présidentiels. Il y a d'autre part ce qui relèverait d'un vote du Congrès, comme notamment l'adoption de taxes sur les importations, ou la réforme de l'imposition sur les sociétés qui pourrait inclure des dispositions protectionnistes.

Le premier test majeur de Trump sera l'adoption ou non d'une **taxe d'ajustement aux frontières** (BAT, *Border Adjustment Tax*) de 20%, qui suscite de vifs débats parmi les acteurs économiques. Ce projet de taxe a été proposé par Paul Ryan, président du Sénat, et Kevin Brady, président de la Commission des Finances (*Ways and Means*) de la Chambre des représentants. Elle viserait à **rétablir un équilibre avec la TVA mise en place dans 166 pays** (en commençant par le Mexique) que les États-Unis regardent, à tort, comme une subvention à l'export, puisque la TVA s'applique aux importations comme à la production locale. Cette taxe, appelée également *cash-flow tax*, viserait à rapatrier des profits détenus à l'étranger par les entreprises américaines tout en créant un avantage compétitif pour les producteurs américains. Elle permettrait aux sociétés établies aux États-Unis de déduire des coûts liés aux salaires, capital, R&D et autres dépenses. Basée non pas sur l'origine de l'activité mais sur la destination, elle induirait indirectement un ajustement généralisé aux frontières, puisque les importations ne seraient pas concernées tandis que les recettes tirées des exportations seraient exonérées de la taxe. L'impact de ce système serait important puisqu'il concernerait les 2700 milliards de dollars d'importation américaines et les 2200 milliards de dollars d'exportations américaines.

10. Alors que les États-Unis ont obtenu raison dans 91% des 114 plaintes qu'ils ont déposées auprès de l'OMC depuis sa création en 1995 et ont perdu 89% des 129 plaintes déposées contre eux, on ne peut cependant en conclure que les États-Unis aient fait l'objet de décisions plus défavorables à leur encontre en matière de recours commerciaux. "US Trade Laws and The Sovereignty Canard", Dan Ikenson, *Forbes*, 9 mars 2017

En évoquant le projet, Donald Trump préfère parler d'**une taxe de réciprocité plutôt que d'une taxe d'ajustement**¹¹. Mais ce système introduirait une distorsion entre les produits fabriqués aux États-Unis et les produits importés, et constituerait, de fait, une subvention à l'exportation. L'OMC n'autorise qu'une taxe indirecte comme la TVA, qui concerne la consommation et n'introduit pas de distorsion de concurrence entre les produits ou services venant d'un pays donné et ceux qui y sont importés. **La BAT porterait sur les recettes, entraînerait une distorsion entre producteurs nationaux et étrangers et susciterait une demande de compensations des pays tiers au cas où les États-Unis n'obtempéreraient pas à une condamnation par l'OMC.** Selon Chad Bown du Peterson Institute, ces compensations pourraient se monter à près de 385 milliards de dollars par an¹² alors que le montant le plus élevé des compensations imposées a été jusqu'à maintenant de 4 milliards de dollars dans une affaire dont on relèvera qu'elle concernait déjà le régime d'imposition des sociétés américaines. Son impact systémique sur le commerce international serait d'autant plus important que le mécanisme de règlement des différends serait sans doute mis à l'épreuve par un contentieux d'une telle ampleur.

Ce projet de BAT suscite **une forte critique de la part des grands importateurs**, notamment la grande distribution, les raffineries de pétrole¹³, et certaines filières exportatrices qui importent des biens et services intermédiaires et s'inquiètent de l'impact négatif d'une BAT sur le prix de leurs importations. À cela s'ajoutent les craintes de représailles qu'ont certains grands exportateurs, y compris dans le secteur agricole. La filière du maïs jaune américain s'inquiète déjà des annonces faites par le Mexique d'une possible substitution des importations américaines par des importations argentines et brésiliennes.

La BAT est également **perçue comme une nouvelle taxe sur la consommation** — puisque le prix de nombreux biens de consommation courante augmenterait. La fédération de distributeurs, *Americans for Affordable Products* (AAP) soutenue par des géants de l'alimentaire tels que Walmart ou Target, estime que la BAT coûterait 1700 dollars par an aux ménages américains, d'autant que 30 à 40% des produits frais vendus dans les magasins américains sont des produits importés. Il s'en suivrait une inflation de 1% dès la première année d'entrée en vigueur de cette taxe. La BAT risquerait aussi de **provoquer une augmentation du cours du dollar** et par là-même une hausse du déficit commercial puisqu'elle annulerait l'effet positif qu'elle aurait par ailleurs sur les exportations américaines.

Jusqu'à quel point le Congrès sera-t-il alors prêt à suivre Trump dans des initiatives protectionnistes ? Alors que la majorité républicaine du Congrès souhaitait en priorité l'abrogation de l'Obamacare — dont on sait désormais qu'elle a échoué une première fois — et la baisse des impôts, le retrait de la réforme de l'assurance-santé devrait les amener à centrer leurs efforts sur une réforme fiscale de grande ampleur. Il faut également tenir compte du calendrier électoral des gouverneurs des États qui ne va pas les pousser à prendre des risques en s'opposant à Trump sur les enjeux commerciaux. Ils ont intérêt à garantir leur réélection en 2018, sans prendre le risque de s'opposer à Trump sur le commerce, car en 2020 le recensement qui a lieu tous les dix ans permet de redéfinir les circonscriptions — redéfinition sur laquelle les gouverneurs ont un droit de veto. S'ils perdent en 2018 et que les nouvelles circonscriptions ne leur sont pas favorables en 2020, ils prennent le risque d'avoir perdu la main pendant la décennie à venir. Malgré certains débats au sein du parti républicain sur les velléités protectionnistes de Trump, on ne semble pas devoir attendre de rééquilibrage venant du parti.

“ LE COMMERCE
POURRAIT ÊTRE LA
PREMIÈRE VARIABLE
D'AJUSTEMENT QUE LES
DÉMOCRATES SERAIENT
PRÊTS À CONCÉDER ”

Par ailleurs, la vingtaine de démocrates favorables au libre-échange qui avaient voté au Congrès le *Fast track Act* (FTA) qui donnait à Obama l'autorité de négocier les accords commerciaux avant la ratification finale par le Congrès, ont gardé le souvenir douloureux d'avoir été laminés en soutenant le Obamacare en 2010 et ne semblent pas prêts à courir de risque sur les enjeux commerciaux. Privilégiant la défense de leurs valeurs, notamment en matière sociale, le commerce pourrait être la première variable d'ajustement qu'ils seraient prêts à concéder. Les débats qui persistent au sein du parti républicain ne semblent donc pas conclusifs à ce stade, même si Paul Ryan, lui-même, n'est pas favorable à l'augmentation des droits de douane. Puisqu'il est

11. Interview sur Fox Business, 12 avril 2017.

12. "A Massive Retaliation in Trade?", vidéo, Peterson Institute for International Economics

13. En 2015, le pétrole représentait 13% des marchandises importées des pays avec lesquels les États-Unis ont signé des accords de libre-échange. *Free Trade Agreements and Trade Deficits*, Gary Clyde Hufbauer (PIIE) and Zhiyao (Lucy) Lu (PIIE), Peterson Institute, 31 mars 2016

difficile à ce stade de trancher entre un risque de *hard Trump* et celui d'un *soft Trump* en matière de politique commerciale, les deux scénarios qui suivent permettent de décrypter la façon dont ces divers éléments peuvent se décliner et s'articuler.

2. Scénario A : Un nationalisme économique agressif

2.1. Remise en cause de l'OMC

Trump mettrait en doute les décisions des panels d'arbitrage de l'ORD et **invoquerait la suprématie du droit américain pour affirmer son droit de ne pas se conformer aux décisions de l'OMC qui sont défavorables aux États-Unis**. Par ailleurs, estimant que la Chine bénéficie beaucoup plus du système commercial mondial que les États-Unis, il continuerait de lui **refuser la reconnaissance du statut d'économie de marché** prévue lorsqu'expirait en décembre 2016 la dérogation octroyée aux membres de l'OMC lors de l'entrée de la Chine en 2001 pour permettre l'application de mesures anti-dumping selon la méthode dite du pays analogue. Ces décisions, alors que les États-Unis ont été, avec les Européens, les premiers artisans du système multilatéral, pourraient **provoquer une crise institutionnelle majeure au sein de l'OMC** qui pourrait l'endommager sérieusement.

2.2. Retrait des accords plurilatéraux

Trump **ne reviendrait pas sur le retrait des États-Unis du TPP**, malgré les critiques issues de divers secteurs économiques, notamment agricoles qui avaient des intérêts offensifs dans cet accord, et d'économistes et experts en commerce international¹⁴. Ce retrait et la conclusion, désormais moins urgente, de l'accord RCEP (*Regional and Comprehensive Economic Partnership*) entre 16 pays d'Asie dont la Chine, conforteraient le poids commercial de cette dernière dans la région. Les États-Unis s'engageraient dans une négociation bilatérale avec le Japon sans obtenir toutes les concessions concédées par le Japon dans le cadre du TPP.

Trump s'appuierait également sur la section 125 du Trade Act, qui permet au Président, après un délai de notification de 90 jours, de **décider du « retrait » unilatéral des États-Unis des accords de libre-échange en vigueur, sans passer par le Congrès**. Il retirerait les États-Unis de l'ALENA, l'accord trilatéral avec le Mexique et le Canada conclu en 1994 supprimant la quasi-totalité des tarifs douaniers entre les trois pays. Cela signifierait que le Mexique¹⁵ retrouverait le statut NPF (nation la plus favorisée) de l'OMC. Avec le Canada, cela marquerait un retour à l'accord de libre-échange Canada-États-Unis de 1988. Trump demanderait à l'USTR de négocier un accord bilatéral avec chacun des deux voisins, mais le levier américain dans la négociation avec le Mexique seraient flous puisque selon la déclaration de Wilbur Ross, le secrétaire au Commerce, à la chaîne CNBC le 3 mars dernier, l'objectif serait de rendre plus strictes les règles d'origine, mais aussi de lisser le taux de change peso-dollar et d'aligner les niveaux de vie entre les États-Unis et le Mexique.

Les négociations du TTIP avec l'Union européenne, que Trump et son conseiller Peter Navarro qualifient de négociations multilatérales, **ne seraient pas relancées**, même si les propos de Robert Lighthizer durant son processus de confirmation au Sénat le 14 mars dernier sont restés prudents sur ce point. La volonté du Président d'engager des négociations bilatérales avec chaque État membre de l'UE, incompatibles avec le droit de l'UE qui réserve la compétence des négociations commerciales à la Commission européenne au nom des 28, se traduirait par une forte pression ciblée sur certains États membres, en commençant par l'Allemagne. Cela renforcerait les risques de divisions internes au sein de l'UE, et pourrait donc l'affaiblir comme le souhaite Steve Bannon.

14. *Charting a Course for Trade and Economic Integration in the Asia-Pacific*, rapport d'une Commission indépendante sur la politique commerciale présidée par Wendy Cutler, Vice-Présidente de l'Asia Society Policy Institute (ASPI), qui a mené la négociation du TPP au USTR, 7 mars 2017

15. Selon le Trade Act de 1974, les tarifs douaniers appliqués au Mexique pourraient s'élever jusqu'à 20% supplémentaires des tarifs qui lui étaient appliqués au 1^{er} janvier 1975 ou 50% de la colonne 2 des tarifs américains à la même date. Cela ne conduirait qu'à une modeste augmentation des tarifs douaniers. "[President Trump Will Have Broad Presidential Authority to Terminate Trade Agreements and Impose Punitive Duties on U.S. Trading Partners](#)", Hogan Lovells, 10 novembre 2016

2.3. Mesures unilatérales contre les importations

S'affranchissant du cadre règlementaire de l'OMC, Trump ferait appel à une artillerie de mesures qui avaient été évitées jusqu'à présent pour cause d'incompatibilité avec les règles multilatérales. Il adopterait la **taxe d'ajustement aux frontières** et déciderait d'imposer de manière unilatérale des **tarifs douaniers aux importations venant des pays avec lesquels les États-Unis ont le plus fort déficit commercial**, en commençant par le Mexique (+ 35%) et la Chine (+ 45%), mais certains États membres de l'UE pourraient être visés au même titre, notamment l'Allemagne, l'Italie et la France. Washington utiliserait sa méthode des représailles sélectives et alternées (*carousel retaliation*) qui impose d'importants tarifs douaniers sur certaines importations en changeant régulièrement les cibles — produits et pays — de manière à amplifier l'effet d'ensemble. Le vieux contentieux transatlantique portant sur l'interdiction des importations de bœuf aux hormones américain¹⁶ dans l'UE pourrait ainsi être invoqué par Trump pour justifier des mesures punitives. Si les premières cibles d'un tarif douanier à 100%, pourraient être l'eau minérale Perrier, les scooters Vespa et le Roquefort, la liste des produits concernés serait un indice de l'agressivité dont entend faire preuve Donald Trump.

2.4. Incitation à maintenir les investissements américains sur le territoire

Une **baisse de l'impôt sur les sociétés** (IS) de 35% à 20% alliée à une **large déréglementation** renforceraient l'attractivité du marché américain pour les investissements américains et étrangers. Tandis que les États-Unis représentaient 40% des investissements étrangers dans l'UE en 2014, ces mesures pourraient se traduire par une perte importante de ces investissements en Europe.

2.5. Représailles et guerre commerciale

En faisant passer en force des négociations bilatérales brutales, Trump privilégierait **un système d'accords** (*deal-based system*) à un système fondé sur des règles communes (*ruled-based system*), et s'exposerait aux représailles des pays tiers qui déboucheraient sur un scénario de guerre commerciale mondiale.

3. Scénario B : Un mégaphone protectionniste mais une rupture limitée

Dans ce scénario, **l'équilibre des forces économiques et politiques internes ferait pencher la balance dans un sens moins protectionniste**, même si la rhétorique du Président aurait peu de chance de changer. Il n'y aurait pas alors de rupture franche, mais davantage d'agressivité que lors des administrations précédentes qui n'ont jamais été en reste dans les proclamations d'*enforcement*, ou qui sous Obama avaient déjà pris de la distance vis-à-vis de l'OMC. Obama avait lui-même été très actif dans le dépôt de plaintes auprès de l'OMC avec pas moins de 23 plaintes, dont 14 contre la Chine¹⁷. Cependant une certaine prudence l'avait conduit à ne déposer que des plaintes que les juristes américains estimaient pouvoir gagner à l'OMC, tandis que Trump voudrait multiplier les dépôts de plaintes de manière plus systématique.

L'administration Trump **abandonnerait le projet de BAT** dont pourrait pâtir directement ou indirectement de nombreuses filières américaines et les consommateurs américains. Il serait remplacé par un projet de réforme fiscale qui s'inspirerait de la proposition faite par Dave Camp en 2014 lorsqu'il présidait la Commission des Finances de la Chambre des représentants, alliant baisse et territorialisation de la fiscalité américaine.

Le lobbying actif des importateurs américains auprès de la Maison Blanche et du Congrès réorienterait également l'offensive de la nouvelle administration vers une application plus systématique du droit commercial américain avec l'utilisation de tout l'arsenal d'outils juridiques disponibles visant par rafales, tout à tour, pays,

16. À la suite de la décision de l'ORD de 2008 autorisant les États-Unis à obtenir des compensations, l'accord de 2009 entre les États-Unis et l'UE, pour suspendre les droits compensatoires américains contre des importations de bœuf sans hormones américain dans l'UE, a été remis en cause à la fin de l'administration Obama, Washington estimant que l'ouverture du marché européen n'était pas suffisante.

17. Office of the United States Trade Representative, [Enforcement](#)

secteur industriel ou produit spécifique, tout en restant dans les colonnes du temple de l'OMC, en essayant de respecter le cadre légal de l'Organisation pour se préserver également un recours actif à l'ORD.

3.1. Mobilisation de l'arsenal juridique américain

Trump demanderait au département au Commerce de **faire un usage systématique des droits antidumping (AD) et des droits compensateurs contre les subventions (CVD)**¹⁸ pour certains biens venant de divers pays, afin d'imposer des tarifs douaniers importants et d'entraver l'importation de ces biens. La décision du département du Commerce du 30 mars 2017 d'imposer des droits de douane variant de 3,6% à 148,2% sur les importations de feuillards en acier coupés à longueur venant d'Autriche, Belgique, France, Allemagne, Italie, Japon, Corée du Sud et Taïwan, amorcerait ce mouvement. Wilbur Ross avait annoncé dès le 18 janvier dernier devant le Sénat américain, son intention d'utiliser la possibilité du Département au commerce de déposer lui-même ces plaintes, même en l'absence d'une demande d'un secteur industriel spécifique¹⁹ ; une procédure rarement utilisée jusqu'ici.

L'administration américaine adopterait aussi une **approche plus agressive pour l'application des mesures AD/CVD** en engageant des enquêtes au titre du contournement des mesures (*Anti-Circumvention Investigations*). Ces enquêtes mobiliseraient des ressources importantes au sein du département au Commerce mais moins que les nouvelles enquêtes AD/CVD²⁰.

Trump disposerait ainsi d'une marge de manœuvre non négligeable pour décider d'une **hausse de tarifs douaniers ciblés sur un pays**, sans approbation du Congrès.

La Section 122 du *Trade Act* de 1974 lui permettrait de répondre à un déficit important de la balance des paiements américaine en **imposant une hausse maximum de 15% des tarifs douaniers et des quotas d'importation sur certains biens**. Ce n'est qu'au-delà de 150 jours que cette hausse devrait être confirmée par le Congrès.

Avec les pays avec lesquels les États-Unis ont un important déficit commercial, l'administration Trump utiliserait également la section 301 du *Trade Act* de 1974 qui donne à l'USTR la possibilité de **prendre des mesures appropriées pour exercer des représailles contre des pays tiers qui limitent les exportations américaines par des mesures « injustifiées, déraisonnables ou discriminatoires »**, comme par exemple des subventions d'État. N'exigeant pas que le gouvernement américain recueille l'approbation de l'OMC pour adopter des mesures, la section 301 pourrait être utilisée de manière très agressive par la nouvelle administration et provoquer des représailles des pays tiers avant qu'une procédure de règlement des différends à l'OMC attaquant la section 301 ne se conclue contre les États-Unis.

Cette offensive pourrait aussi être complétée par l'application des mesures de sauvegarde de la section 201 du *Trade Act* de 1974, qui permettrait d'imposer une **restriction temporaire à l'importation d'un bien** par des tarifs douaniers plus élevés ou d'autres mesures si un secteur industriel est pénalisé ou menacé d'être pénalisé par une forte augmentation de l'importation de ce bien. À la différence des plaintes AD/CVD qui s'appliquent à un pays en particulier, les mesures de sauvegarde s'appliquent, sans exception, à toutes les importations de tous les pays tiers et ne peuvent donc cibler un pays en particulier (comme notamment la Chine). Elles ne sont que temporaires et s'appliquent à des catégories spécifiques de produits. Elles sont administrées par la Commission internationale du commerce des États-Unis (USITC) qui est une agence indépendante, moins susceptible de faire l'objet de pressions politiques. Enfin, la jurisprudence de l'OMC a limité les conditions selon lesquelles les mesures de sauvegarde peuvent être appliquées dans le cadre de l'OMC, en particulier le besoin de prouver que l'augmentation des importations est liée à des événements imprévus.

La section 337 du *Tariff Act* de 1930 a également permis à l'ITC de **déposer des plaintes pour pratique commerciale déloyale relatives aux droits de la propriété intellectuelle**, y compris des vols de brevet et de marques déposées. Cet outil est aujourd'hui utilisé par des secteurs industriels plus nombreux que par le passé, mais Trump n'aurait pas la main pour en faire un usage plus actif. Les procédures sont traitées par

18. *Antidumping and Countervailing Duties*

19. Sections 702(a) et 732(a)(1) du *Tariff Act* de 1930.

20. "Possible Unilateral Actions under US Law", White and Case

les juges de droit administratif de l'ITC, davantage comme un procès que comme des procédures de droit administratif commercial traditionnel.

Enfin, dans la lignée du décret présidentiel du 18 avril "Buy American, Hire American", **une forte pression serait exercée sur les États et les municipalités pour que le Buy American Act soit strictement appliqué à tous les niveaux de marchés publics**, même si son application systématique serait limitée pour certains secteurs industriels américains dont la production n'est pas suffisante pour couvrir les besoins de la consommation nationale.

3.2. Un ciblage ad hoc des entreprises

Trump pourrait aussi **viser directement les multinationales dont il veut réduire les importations aux États-Unis** ou limiter leur part de marché, en les menaçant de mettre en place de nouvelles barrières si elles refusent de coopérer, ou de rétorsions diverses (sur les crédits de recherche, les marchés publics, y compris en matière de défense).

3.3. Le difficile traitement de la sous-évaluation de certaines monnaies

La dernière fois que la Chine a été ciblée par une procédure américaine pour manipulation du yuan ayant eu des répercussions négatives sur le secteur manufacturier américain date de 1994. À présent, nombreux sont les économistes qui estiment que le yuan est plutôt surévalué. Si Trump réitérerait sa volonté d'attaquer la Chine, tel qu'il l'a fait régulièrement au cours de sa campagne et encore lors de son premier jour à la Maison Blanche, et que la voie diplomatique ne suffisait pas pour asservir la Banque Centrale chinoise, les recours possibles se limiteraient sans doute à fermer les marchés publics aux investisseurs chinois et demander au FMI de renforcer sa surveillance sur la politique monétaire chinoise. Mais le secrétaire au Trésor Mnuchin a déjà souligné que **la manipulation monétaire n'était pas une priorité**. C'est en fin de compte davantage au département au Commerce que reviendrait la **responsabilité de traiter la sous-évaluation de la monnaie comme une subvention à l'exportation**, passible de mesures compensatoires ou un motif de dumping des exportateurs de ces pays entraînant des droits antidumping plus élevés. Le peso mexicain, le yen japonais ou le won coréen seraient aussi des candidats possibles. Tout comme l'Allemagne, à laquelle Trump reproche de maintenir une sous-évaluation artificielle de l'euro, avantageuse pour ses exportations. Trump pourrait chercher à intervenir sur le niveau du dollar en exerçant des pressions sur la Fed ou par diverses nominations. Cette politique qui mettrait en cause l'indépendance des banques centrales mettrait la Banque Centrale européenne sous pression en risquant d'accroître les divergences européennes sur le taux de change de l'euro et les critiques de certains États membres concernant le surplus courant de l'Allemagne.

3.4. Des négociations bilatérales

Dans ce scénario, les États-Unis s'engageraient également dans une négociation bilatérale avec le Japon. Mais plutôt qu'une sortie de l'ALENA, Washington préférerait une **réactualisation de l'accord** (*update*). Au-delà de la volonté d'intégrer les améliorations qu'apportait le TPP (transparence par rapport à la manipulation monétaire, une discipline accrue par rapport aux subventions aux entreprises d'État, normes sociales...), de nouveaux chapitres pourraient être intégrés (énergie et économie numérique) ainsi qu'une révision des chapitres sur les droits compensateurs et sur le règlement des différends entre investisseurs et États. On pourrait aussi s'attendre à une révision des règles d'origine qui régissent le montant de valeur ajoutée « domestique » d'une exportation et qui équivaldrait à une moindre capacité d'exportation canadienne ou mexicaine aux États-Unis, avec évidemment les mêmes effets dans l'autre sens. Mais au-delà d'ajustement cosmétique, un vote du Congrès serait nécessaire et ne serait pas garanti à ce stade alors que les Républicains sont loin d'être unanimes sur l'ALENA (le *Fast track* qui donne autorité au Président pour négocier les accords commerciaux, expire mi-2018 et dans le contexte actuel de fortes tensions au sein du Congrès, son renouvellement pour trois ans ne serait pas assuré).

3.5. L'OMC sous tension

Dans ce scénario, Trump ne chercherait pas à faire implorer l'OMC mais sa ligne sera plus dure encore que celle d'Obama qui, poussé par Tim Reif, *Chief International Trade Counsel* de la Commission *Ways and Means* de la Chambre des représentants, puis *General Counsel* de l'USTR, avait déposé de nombreuses plaintes auprès de l'ORD²¹ et avait dénoncé simultanément l'activisme judiciaire de l'OMC, jugé défavorable aux intérêts américains²². **Les États-Unis accueilleraient positivement tout avis de l'ORD qui leur est favorable** tandis que **toute demande de compensations subie, serait dénoncée comme une interprétation excessive des règles de l'OMC** (ADA et ASCM).

Washington s'était ainsi opposé au renouvellement du mandat du Sud-Coréen, Seung Wha Chang, au sein de l'Organe d'appel de l'ORD au nom de son absence d'impartialité dans le traitement des dossiers que les États-Unis ont perdu, remettait en cause la légitimité de l'OMC.

Mais, comme dans le scénario A, Trump **refuserait de reconnaître le statut d'économie de marché à la Chine** et celle-ci riposterait en déposant une plainte auprès de l'OMC, comme elle l'a fait contre le calcul des mesures anti-dumping européennes le 13 mars 2017. À cela s'ajouteraient les nombreuses plaintes venant de pays ciblés par les initiatives protectionnistes unilatérales de Washington qui mettraient sous pression l'ORD.

21. Depuis la création de l'Organisation en 1995, les États-Unis ont en effet porté 114 différends contre des partenaires commerciaux, plus de 20 % de toutes les 522 plaintes déposées au total par l'ensemble des membres de l'OMC.

22. Les États-Unis ont déjà contesté certaines décisions de l'OMC. Durant les années Obama, l'OMC a déjà condamné les États-Unis face au Brésil en 2014 pour la distorsion que créaient les subventions données aux producteurs de coton américains par rapport aux concurrents brésiliens. Les États-Unis les avaient maintenues et avaient acheté des cotonniers brésiliens pour tenter de résoudre le conflit. Les États-Unis ont également ignoré les décisions de l'OMC leur reprochant de discriminer les pêcheurs mexicains de thon par le label « sans risque pour les dauphins ».

CONCLUSION : IMPACT ET POTENTIELLE RIPOSTE DES EUROPÉENS

Quelles leçons en tirer pour les Européens ?

Tout d'abord, compte tenu de l'aptitude de Donald Trump à se déclarer vainqueur et à passer à un autre enjeu, ses décisions en matière de politique commerciale dépendront de l'évolution économique des États-Unis.

En ce qui concerne la **négociation du TTIP**, elle devrait être suspendue durablement. Les grandes lignes de la nouvelle orientation que Trump entend donner à la politique commerciale américaine n'inciteraient pas à relancer le dialogue à court terme sur ce dossier ; si ce n'est par une **concertation sur le volet de la coopération règlementaire qui pourrait être menée de manière sectorielle**. Mais Bruxelles devra tenir compte des craintes que ce chapitre de la négociation avait suscitées dans la société civile de divers États membres de l'UE.

Par ailleurs, **l'UE est très exposée, comme la Chine, à un revirement protectionniste des États-Unis**. Mais **elle l'est plus encore que la Chine**, vu le différentiel de croissance qu'elle a avec les États-Unis : 1,5% de croissance du PIB pour l'UE à moyen terme, près de 3% pour les États-Unis et près de 6% pour la Chine.

“ L'ENJEU LE PLUS DÉCISIF POUR LES EUROPÉENS SERAIT UNE ATTEINTE AU MULTILATÉRALISME ”

L'enjeu le plus décisif pour les Européens (comme notamment pour le Japon et l'Australie) serait **une atteinte au multilatéralisme portée par la politique commerciale de Trump**. Car, à la différence de la Chine, le poids géopolitique de l'UE est difficilement mobilisable dans un rapport de force avec Washington, en raison du déséquilibre existant entre l'intégration économique de l'UE et son niveau d'intégration politique. En outre, à la différence de l'UE, le contrôle qu'exerce Pékin sur son économie lui permet de donner des satisfactions à Trump, comme le montre l'engagement de Xi Jinping à importer davantage de films venant d'Hollywood et de soja, porc et bœuf américains.

L'UE doit s'atteler à **préserver le rôle d'arbitrage indépendant de l'OMC dans les conflits commerciaux**, soit en d'autres termes la légitimité même de l'organisation multilatérale qui repose moins encore sur un cadre juridique que sur la diplomatie, par l'acceptation par tous du résultat de chaque contentieux. L'intérêt des Européens, comme des autres membres de l'OMC, est de préserver cet équilibre fragile sur lequel repose la régulation du système commercial mondial. Alors que Xi Jinping s'est fait le défenseur du multilatéralisme à Davos en janvier 2017, l'UE pourrait **favoriser une coopération avec Pékin sur cet enjeu**. Mais la plainte que la Chine a déposée contre l'UE à l'OMC, sans qu'il y ait eu, à ce stade, de plainte équivalente contre Washington, ne favorise pas cette coopération avec la Chine. **L'adoption par le Conseil du nouveau système de calcul des droits anti-dumping préparé par la Commission européenne** pour continuer à défendre de manière équivalente le marché européen malgré un octroi du statut d'économie de marché à la Chine, **est donc la priorité du printemps 2017**. Sans illusion sur la normalisation d'une coopération UE-Chine sur les sujets sensibles des subventions publiques ou du manque de réciprocité dans l'ouverture des marchés publics, les Européens pourraient engager Pékin dans une négociation plurilatérale dans laquelle des pays comme le Japon et le Canada seraient des partenaires clés.

Cet engagement devrait aller de pair avec **la nécessité pour Bruxelles de souscrire une assurance anti-protectionnisme américain via la formation d'une coalition qui mobilise l'Asie, l'Afrique et l'Amérique Latine**, dans la lignée de l'initiative prise par Angela Merkel d'une déclaration contre le protectionnisme, signée le 10 avril dernier avec les responsables de l'OMC, du FMI, de la Banque Mondiale et de l'OCDE. On

ne peut que regretter que cette initiative de la Chancelière ne soit pas venue de la Commission européenne qui se montre encore discrète dans la préparation d'une réponse européenne aux initiatives de Washington.

Par ailleurs, les Européens doivent **préparer une riposte graduée aux décisions de Donald Trump**.

Contre une éventuelle BAT — bien que de moins en moins probable — ou toute mesure alternative non compatible avec les règles de l'OMC, les Européens pourront **déposer une plainte auprès de l'ORD**. On notera néanmoins qu'il faut en moyenne près de trois ans avant qu'un différend porté à l'OMC puisse être traité comme une plainte et plus encore pour que soit validée la possibilité d'appliquer des droits compensateurs²³. Il existe des procédures accélérées pour les différends relatifs à des subventions prohibées et à des subventions ayant provoqué des dommages sur les intérêts du pays plaignant. Mais ces délais n'en font encore qu'un recours de moyen terme alors que l'impact négatif des mesures américaines sur les économies européennes serait immédiat.

“ **BIEN ANTICIPER LES RISQUES DE DIVISIONS ENTRE EUROPEÉENS** ”

Il faut **anticiper un risque de divisions des Européens sur les réponses à adresser à Washington contre des attaques unilatérales ciblant des intérêts européens spécifiques**.

Un ciblage en rafale des intérêts commerciaux européens introduisant une distorsion de compétitivité par rapport à une entreprise, un secteur ou un groupe d'entreprises ou d'industries européennes, pourrait être contré par **un recours aux droits anti-dumping ou aux droits compensateurs que l'UE peut imposer contre de telles mesures** : qu'il s'agisse respectivement de subventions à l'exportation ou de subventions favorisant l'utilisation de produits nationaux par rapport aux produits importés. **La cohésion des États membres pour décider d'activer ces mesures sera décisive pour permettre à l'UE d'être réactive**. Elle devrait faire l'objet d'un **engagement préalable** afin d'éviter que la diversité des intérêts économiques des États membres ne bloque ou retarde le moment venu toute décision collective — comme dans le dossier des panneaux solaires chinois.

Simultanément, **la décision américaine de baisser l'impôt sur les sociétés (IS) à 15%** — tentation également forte au Royaume Uni dans le contexte du Brexit — **risquerait de créer de fortes tensions au sein de l'UE**, si certains États membres tentaient d'y répondre en utilisant leur compétence nationale en matière fiscale pour ajuster leur propre IS. D'une part une forte baisse de l'IS ne serait pas possible dans les États membres dont l'insuffisance des marges budgétaires induiraient notamment une forte réduction des moyens de financement de la protection sociale. D'autre part, une baisse non concertée de l'IS au sein de la zone euro provoquerait une forme de dévaluation interne qui aviveraient les discordes portant sur le dumping fiscal appliqué par certains États membres, comme l'Irlande.

Les Européens devraient s'atteler à préparer une harmonisation de l'impôt sur les sociétés qui permette d'éviter la tentation de dumping fiscal de certains États membres en réponse à une forte baisse de cet impôt côté américain.

Ces divisions risqueraient en outre d'être renforcées par **la pression qu'exerce Trump sur les Européens pour qu'ils portent dès à présent leur niveau de dépenses militaires à 2% du PIB**, pour rééquilibrer la contribution financière européenne à l'OTAN par rapport à celle des États-Unis. Que ce soit pour obtenir une garantie de l'engagement de Washington à l'OTAN ou parce que les Européens ne seraient pas en mesure d'acheter un important volume de nouveaux équipements et armements sur le seul marché européen, l'achat de technologie américaine par divers États membres, au détriment de la base industrielle et technologique de défense européenne, ne ferait qu'aviver les dissensions internes au sein de l'UE.

23. "The WTO Dispute Settlement System 1995-2010: Some Descriptive Statistics", Henrik Horn, Louise Johannesson and Petros C. Mavroidis, *Journal of World Trade*, 45(6), 2011.

Enfin, il y a l'objectif d'une **accélération des négociations bilatérales que mène Bruxelles à travers le monde** pour tenter d'occuper à moyen terme la place que le retrait du TPP et une réorientation protectionniste feraient abandonner aux États-Unis, y compris sur le terrain de la régulation du commerce mondial.

Les onze autres pays signataires du TPP ont confirmé mercredi 15 mars au Chili leur volonté de poursuivre avec un "TPP minus one" mais c'est d'abord la Chine qui pourrait bénéficier de ce retrait américain. Alors qu'elle tente d'accélérer la conclusion de l'accord concurrent, RCEP, l'initiative de Pékin "One Belt, One Road" qui favoriserait l'augmentation des échanges entre l'Asie et l'Europe, déjà plus importants que les échanges transatlantiques, pourrait contribuer à moyen terme à isoler économiquement une Amérique protectionniste.

Par ailleurs, **le retour à une approche mercantiliste de la politique commerciale américaine**, axée sur des *deals* commerciaux favorables aux intérêts américains au détriment d'une régulation du commerce mondial qui favorise la lutte contre le changement climatique et le respect des droits humains et sociaux, **conduirait probablement les Européens à assurer un leadership mondial dans la promotion d'accords commerciaux comprenant des normes environnementales et sociales exigeantes.**

La mobilisation actuelle de Bruxelles pour occuper le vide laissé par les États-Unis en Amérique latine, en Asie et en Afrique en accélérant certaines négociations et en en lançant de nouvelles va dans ce sens et devrait être poursuivie. Pour ce qui est des pays membres du TPP, Bruxelles entend conclure ses négociations avec le Japon en 2017 et complète les accords commerciaux qu'elle a déjà avec le Vietnam, Singapour, le Canada, le Chili et le Pérou par l'ouverture de négociations avec l'Australie et la Nouvelle Zélande. Par ailleurs en Asie, la volonté d'accélérer la négociation d'un accord d'investissement avec la Chine a été rappelé par le Conseil européen du 9 mars dernier qui souhaite « renforcer les relations commerciales avec la Chine sur la base d'une vision commune d'avantages réciproques et mutuels ». L'UE négocie également avec l'Indonésie. Les Européens ont répondu positivement à la demande du président mexicain, Enrique Peña Nieto, d'une amélioration de l'accord bilatéral UE-Mexique dès 2017. Bruxelles a publié le 4 avril ses propositions pour une négociation avec le Mercosur, et entend ratifier en 2017 les accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique de l'Est et de l'Ouest.

Mais **l'orientation de la politique commerciale européenne ne bénéficie pas actuellement d'un consensus fort au sein des États membres**, et entre les différents secteurs économiques — les agriculteurs, en particulier, se mobilisent pour bloquer les liens commerciaux plus étroits avec les producteurs de bœuf et les céréaliers du Mercosur ou d'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

À cela s'ajoute **l'inquiétude d'une partie des opinions publiques européennes sur l'impact de l'ouverture des échanges et la globalisation**, avec une suspicion plus grande sur les procédures encadrant la décision d'ouverture de nouvelles négociations commerciales et leur conduite. Les Européens ne peuvent **retrouver une plus forte cohésion sur l'orientation de la politique commerciale** sans entreprendre de **renforcer encore davantage la transparence sur la conduite de toutes ces négociations et sans prendre davantage en compte les effets négatifs de l'ouverture des échanges pour certains secteurs ou certains producteurs.**

Cet enjeu est plus flagrant encore aux États-Unis. En se concentrant sur la défense de « l'Amérique blanche » (*White America*) qui serait la laissée pour compte de l'ouverture commerciale, Donald Trump occulte un problème plus profond lié à **l'insuffisante protection sociale**. L'étude publiée par la Brookings en mars 2017 souligne la vulnérabilité spécifique des Blancs américains par rapport aux Noirs et aux Hispaniques, en observant que le taux de mortalité des Blancs américains ayant entre 45 et 54 ans avait baissé jusqu'en 1998 et a continuellement augmenté depuis jusqu'en 2015. Elle s'expliquerait par le suicide, l'overdose de drogue et l'abus d'alcool²⁴. Pendant la même période en Europe, la mortalité a baissé de 2% par an en moyenne. En 2013, elle est même deux fois moins importante pour tous les Suédois de la même tranche d'âge qu'aux

24. Mortality and morbidity in the 21st century Anne Case, Princeton University Angus Deaton, Princeton University, Brookings papers on economic activity, BPEA Conference Drafts, 23-24 mars 2017.

“ RENFORCER
LES POLITIQUES
D’ACCOMPAGNEMENT
DE LA RECONVERSION
PROFESSIONNELLE ”

États-Unis. Les auteurs de l'étude pointent du doigt la faiblesse aux États-Unis des filets de sécurité en particulier en matière d'assurance santé et d'assurance chômage. Les États-Unis ne dépensent qu'un cinquième de ce que la moyenne des pays de l'OCDE dépense en formation professionnelle et un quart en matière d'allocation chômage. Ce constat ne fait que souligner **le rôle décisif des politiques d'accompagnement de la reconversion professionnelle nécessaires en Europe et bien plus encore aux États-Unis.**

À ce stade, et au vu des développements les plus récents, **un *soft Trump* en matière de politique commerciale est sans doute plus probable qu'un *hard Trump*.** Mais les divisions qu'un tournant protectionniste américain peut engendrer entre Européens sont porteuses de menaces pour l'Union européenne, qui doit se préparer à **proportionner sa réaction aux initiatives commerciales américaines plus activement** que ce ne semble avoir été le cas jusqu'à présent. *Si vis pacem, para bellum*²⁵.

25. Si tu veux la paix, prépare la guerre.

LES EUROPÉENS FACE À L'ONCLE TRUMP : UN RISQUE ET UNE OPPORTUNITÉ

Enrico Letta, Yves Bertoncini, Erik Belfrage, Joachim Bitterlich, Jean-Louis Bourlanges, Laurent Cohen-Tanugi, Nicole Gnesotto, Elisabeth Guigou, Eneko Landaburu, Riccardo Perissich, Maria João Rodrigues, Javier Solana et Christian Stoffaës, Institut Jacques Delors, 20 janvier 2017

L'IDENTITÉ EUROPÉENNE DANS LA MONDIALISATION

Elvire Fabry, Synthèse, Institut Jacques Delors, 14 décembre 2016

STOPPER LE CETA ET LE TTIP/TAFTA N'ARRÊTERA PAS LA MONDIALISATION

Elvire Fabry, Tribune, Institut Jacques Delors, 8 novembre 2016

L'ÉTHIQUE DE LA GLOBALISATION

Pascal Lamy, Tribune, Institut Jacques Delors, 4 octobre 2016

PEUR DU TTIP, DE LA MONDIALISATION OU D'UN DÉCLASSEMENT DE LA CLASSE MOYENNE

Elvire Fabry, Tribune, Institut Jacques Delors, 3 mai 2016

LE TTIP ET LES CRAINTES LÉGITIMES DE L'OPINION ALLEMANDE

Elvire Fabry, Synthèse, Institut Jacques Delors, 17 décembre 2015

LA FRANCE : UN TERREAU D'OPPOSITION AU TTIP ?

Elvire Fabry, Policy Paper n°136, Institut Jacques Delors, 10 juin 2015

LE TTIP ET LES PAYS TIERS

Elvire Fabry et Emmett Strickland, Synthèse, Institut Jacques Delors, 4 juin 2015

L'ISDS DANS LE TTIP : LE DIABLE SE CACHE DANS LES DÉTAILS

Elvire Fabry et Giorgio Garbasso, Policy Paper n°122, Institut Jacques Delors, 13 janvier 2015

LA RÉALITÉ DE LA PRÉCAUTION : ANALYSE COMPARATIVE UE - USA

Elvire Fabry et Giorgio Garbasso, Synthèse, Institut Jacques Delors, 18 juillet 2014

LE TTIP À L'AVANT-GARDE DU RÉGIME COMMERCIAL INTERNATIONAL DU XXI^E SIÈCLE ?

Elvire Fabry, Tribune, Institut Jacques Delors, 10 mars 2014

TTIP : UNE NÉGOCIATION À LA PIRANDELLO

Elvire Fabry, Giorgio Garbasso et Romain Pardo, Synthèse, Institut Jacques Delors, 23 janvier 2014

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais : Stephen Tobin • © Institut Jacques Delors