

MARCUS NOLAND

Vice-président exécutif et directeur d'études au Peterson Institute for International Economics, ancien économiste principal au Conseil des conseillers économiques du Bureau exécutif du Président des États-Unis

Jeffrey FRIEDEN

Je vous remercie. Cela me semble réaliste. Marc Noland, vous avez la tâche peu enviable d'essayer de nous expliquer l'état actuel et l'avenir de la politique commerciale américaine. Bon courage.

Marcus NOLAND

Merci. C'est un honneur d'être ici. Comme le temps est limité, je vais brièvement passer en revue quatre défis, trois d'entre eux étroitement liés, et je me concentrerai sur les échanges commerciaux, comme l'a indiqué Jeff. Le premier défi, c'est que la sortie d'une politique monétaire non-conventionnelle et la montée des taux d'intérêt au niveau mondial provoqueront probablement des crises financières, grandes et petites. Olivier Blanchard et d'autres intervenants évoqueront ce problème, je ne vais donc pas en parler.

Les trois suivants sont liés. Le premier, c'est la montée des gouvernements populistes ; souvent décrits comme étant conservateurs ou de droite, ce ne sont cependant pas des tenants du libéralisme classique et ils ont tendance à être très interventionnistes. Ces interventions microéconomiques font des gagnants et des perdants. Les perdants exigent une compensation, cela déclenche une autre série d'interventions, et on se retrouve avec des interventions en cascade. L'effet final sera de réduire la productivité et les revenus à long terme, mais les électeurs ne semblent pas vraiment s'en préoccuper. La politique commerciale de Trump en est le parfait exemple. Trump a initié une guerre commerciale avec la Chine, et en représailles la Chine s'en est prise aux céréaliers américains. La réaction du gouvernement américain a été d'étendre les mécanismes de soutien des revenus des agriculteurs, et il songe maintenant à augmenter la teneur en éthanol de l'essence américaine, qui passerait de 10 % à 15 %, pour accroître la demande céréalière. Dans les faits, la politique commerciale a des conséquences sur les politiques liées à l'énergie et au transport. Enfin, la politique commerciale de Trump peut être vue comme un simple élément d'une guerre froide plus générale entre les États-Unis et la Chine.

En matière de politique commerciale, Donald Trump est un protectionniste. Certaines de ses vues protectionnistes remontent aux années 1980. Il a fait campagne avec un programme protectionniste, et bien qu'il y ait une certaine incertitude concernant les objectifs de son administration et dans quelle mesure celle-ci souhaite utiliser des tactiques conflictuelles pour les atteindre, je pense que l'orientation globale de cette politique est manifeste. Les objectifs sont la réduction des déficits commerciaux, tant mondiaux que bilatéraux, la renégociation ou l'abrogation des accords commerciaux « désastreux », et la reconstruction de l'industrie manufacturière en démantelant les chaînes d'approvisionnement mondiales et en rapatriant la production aux États-Unis. Ces objectifs s'appuient sur l'utilisation agressive de lois américaines contre le dumping et les pratiques commerciales déloyales, et, de façon particulièrement inquiétante, de l'article 232 lié à la sécurité nationale, avec une focalisation sur la Chine. L'application de l'article 232 est spécialement préoccupante, car il est rédigé en termes très vagues, et son utilisation par les États-Unis est pratiquement une invitation à les imiter pour les autres pays. Si l'on observe la renégociation des accords commerciaux en vigueur, notamment l'Aléna ; les critiques à l'encontre du mécanisme de règlement des litiges de l'OMC en invoquant la souveraineté ; et une préférence pour les négociations bilatérales plutôt que via l'OMC ou les initiatives régionales, en fin de compte, l'administration Trump se concentre sur le dénouement des accords passés et l'institution de restrictions frontalières. Il est encore difficile de savoir si le protectionnisme n'est qu'un moyen d'arriver à ses fins. Une interprétation optimiste serait que ce protectionnisme est une manœuvre tactique complexe qui finalement générera un système plus ouvert, plutôt qu'une fin en soi. Je reviendrai sur ce point à la fin.

Aujourd'hui, environ 12 % des importations américaines font l'objet d'une protection spécifique. Si Trump met à exécution sa menace d'accroître la quantité d'importations chinoises concernées par cette protection, ce pourcentage pourrait doubler. Si l'administration applique effectivement l'article 232 dans le secteur de l'automobile, et j'en parlerai davantage dans un instant, cela représente encore 15 % des échanges. Au total, l'administration envisage de placer 40 % des importations américaines sous régime de protection spéciale. Je ne dis pas qu'ils vont le faire, mais je veux souligner l'ampleur de ce que l'administration envisage. 8 % des exportations américaines font maintenant l'objet de représailles et ce pourcentage augmentera *pari passu* au fur et à mesure que les États-Unis s'orienteront vers ces autres mécanismes de protection. Les deux principaux moteurs ont été la renégociation de l'Aléna et les inquiétudes concernant la Chine.

La renégociation de l'Aléna, comme la renégociation précédente de l'entente commerciale entre les États-Unis et la Corée, a pour effet ultime d'affaiblir l'accord et d'éloigner les États-Unis du libre-échange. Nous pourrions peut-être appeler le nouvel accord États-Unis-Mexique-Canada l'Aléna 0.8. La renégociation a bien généré quelques éléments utiles de modernisation de l'accord ; ces derniers ont été directement pris dans le texte du Partenariat transpacifique (TPP), dont le président Trump a retiré les États-Unis dès sa première semaine au pouvoir. Bien que les partisans du nouvel Aléna puissent mettre en lumière certains éléments positifs, ces derniers sont relégués au second rang derrière les modernisations adoptées au travers du TPP. Les véritables innovations du nouvel Aléna sont doubles. La première est l'introduction de clauses complexes de limitation dans le temps, dont l'intention est de créer de l'incertitude et d'empêcher les investissements au Mexique. La seconde est l'introduction de nouvelles règles d'origine hautement restrictives dans le secteur automobile. Celles-ci comprennent notamment des seuils de valeur ajoutée plus hauts et l'exigence de salaires minimums élevés dans la production. L'effet final de ces nouvelles règles d'origine va être d'augmenter grandement les coûts des entreprises au Mexique. Aux États-Unis, les droits de douane sur les voitures sont seulement de 2,5 %, donc les entreprises pourraient simplement les ignorer, payer les droits et importer les voitures. Pour empêcher les entreprises de le faire, l'administration américaine parle de faire jouer l'article 232, avec des droits de douane de 25 %. En réaction à cela, les pays tiers exportateurs, à savoir l'UE, le Japon et la Corée, se démènent pour tenter d'être exemptés de cette mesure, et les États-Unis exigent des restrictions volontaires à l'exportation en échange d'une telle exemption. Le plus triste, c'est que la modélisation suggère qu'il est fort possible qu'en augmentant à tel point les coûts de production en Amérique du Nord, puis en imposant des barrières aux importations, l'effet de cette politique sera en réalité de réduire la production et l'emploi aux États-Unis dans les activités d'assemblage, de pièces et de distribution automobiles.

En ce qui concerne la Chine, l'administration a cité huit justifications différentes pour sa politique : réduire le déficit commercial, accroître les exportations, réduire la capacité sidérurgique chinoise, stopper les abus en matière de droits de la propriété intellectuelle, mettre fin aux politiques industrielles de la Chine, ralentir les investissements directs étrangers (IDE) américains en Chine, décourager les investissements chinois dans le secteur high-tech américain, et mettre fin aux achats chinois de pétrole et de gaz iraniens. Reste à savoir si les droits de douane que les États-Unis menacent d'imposer sont un moyen d'arriver à leurs fins ou une fin en soi. Si je devais choisir, j'opterais pour la seconde hypothèse, que le but est en réalité de réduire les échanges entre les États-Unis et la Chine. En effet, ce peut être considéré comme la composante économique d'une guerre froide plus générale avec la Chine.

En conclusion, Trump est un protectionniste. Il a placé l'économie mondiale sur une trajectoire menant à des niveaux bien plus élevés de protection. Bien qu'il soit possible qu'il s'agisse d'une tactique de négociation visant à obtenir davantage d'influence et qui générera finalement un système plus ouvert, je penche pour l'hypothèse la plus évidente.

Jeffrey FRIEDEN

Merci, Marcus, pour cette interprétation quelque peu inquiétante de la politique commerciale américaine. Je suis d'accord.