

Le bilan économique du président Trump

Patrick Lenain

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/2 Été**, PAGES 57 À 72

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301055

DOI 10.3917/pe.202.0057

Date de mise en ligne : 04/06/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-2-page-57?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Le bilan économique du président Trump

Par **Patrick Lenain**

Patrick Lenain est économiste à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et professeur associé à l'université de Paris-Est¹.

En matière économique, Donald Trump a tenu ses promesses de campagne. Il a renégocié des accords internationaux, engagé une grande réforme fiscale et entrepris de déréglementer l'économie américaine. Cette politique a porté ses fruits : au début de l'année 2020, les indices boursiers atteignaient des records, le produit intérieur brut continuait de croître et le chômage était au plus bas. Puis le COVID-19 est arrivé, rebattant les cartes et ouvrant une période d'incertitude.

politique étrangère

Le discours sur l'état de l'Union que prononce chaque année le président des États-Unis devant le Congrès est l'occasion de dresser un bilan de l'action gouvernementale. Celui qu'a prononcé Donald Trump en février 2020 était plus que cela : il constituait le lancement de sa campagne électorale, lui offrant l'opportunité de revenir sur ses promesses : « Il y a trois ans, nous avons annoncé le grand retour de l'Amérique. Aujourd'hui, je viens partager avec vous des résultats très positifs. L'emploi est en pleine expansion, le pouvoir d'achat est en forte croissance, la pauvreté s'effondre, la criminalité chute, notre pays est en pleine forme, et il est à nouveau respecté. »²

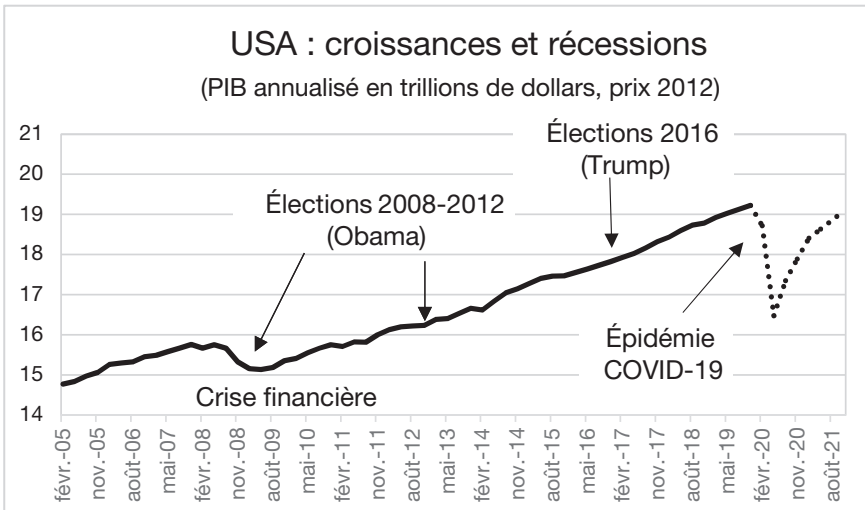
De fait, au tout début de l'année 2020, la croissance économique est au rendez-vous depuis plus de 10 ans, le plus long cycle d'expansion jamais enregistré ; la bourse atteint des sommets et les entreprises américaines font des profits record ; le taux de chômage est tombé à son plus bas niveau depuis 50 ans ; les créations d'emplois sont régulières ; les salaires

1. Cet article présente les vues personnelles de son auteur.

2. Voir la transcription complète du discours du président : « President Trump's 2020 State of the Union Address, full transcript », *The New York Times*, 5 février 2020, disponible sur : www.nytimes.com.

ont commencé à augmenter, même au bas de l'échelle ; et les prévisionnistes s'attendent à une autre année de bons résultats. Le président entre donc en campagne avec un excellent bilan économique.

Malheureusement – pour tous –, l'épidémie soudaine de COVID-19 vient quelques semaines plus tard, avec ses conséquences humaines, sociales et économiques catastrophiques, tout remettre à plat. Le président pensait être jugé sur son bilan économique ; en définitive, il le sera sur sa gestion de la crise sanitaire.



Source : Bureau of Economic Analysis et prévision du consensus des économistes.

Une économie américaine prospère, sauf dans le Midwest

Faisons un flashback en 2016, lors de la précédente campagne électorale. Les instituts de sondage n'avaient pas prévu l'élection de Donald Trump car les huit années de la présidence Obama avaient vu des progrès indiscutables : les banques avaient été sauvées de la crise des *subprimes* ; la reprise économique avait été plus robuste qu'en Europe ; et des avancées sociales avaient permis d'aider les plus démunis. Ainsi, la réforme de l'assurance maladie, dite *Obamacare*, même controversée, était vue favorablement par la moitié des Américains, et permettait à 20 millions de personnes, autrefois sans couverture, de pouvoir accéder aux soins médicaux. Le Parti démocrate pouvait donc espérer une victoire facile.

La surprise est donc de taille au soir du mardi 8 novembre 2016. La défaite d'Hillary Clinton est irréfutable : 304 grands électeurs votent pour

Trump, seulement 227 pour Clinton ; 30 États sont gagnés par Trump, seulement 20 par Clinton. Au-delà des questions de tactique électorale, ce sont les votes de deux groupes démographiques qui expliquent l'élection de Donald Trump : en votant plus massivement que d'autres pour exprimer leurs frustration et mécontentement, ces deux groupes ont fait basculer 13 États du côté républicain.

Le premier groupe est celui des zones rurales et des villes moyennes. Elles ont été décisives pour faire basculer plusieurs *swing states* du côté républicain, telle la Caroline du Nord, qui avait voté pour Obama en 2008 et 2012 mais vote pour Trump en 2016. Depuis le début du XXI^e siècle, la « métropolisation » s'est accélérée aux États-Unis : les agglomérations urbaines de plus de 500 000 habitants prospèrent – alors que les zones rurales et les villes moyennes déclinent. Du fait de la mondialisation et des innovations technologiques, les grandes métropoles dotées d'infrastructures, universités, centres de recherche, et connexions à haut débit attirent les grandes entreprises, sources d'emplois qualifiés et de salaires élevés. Les consommateurs demandent davantage de services, produits par les grands centres urbains. C'est ainsi qu'Amazon a choisi Arlington en Virginie, juste à côté de Washington D.C, pour son deuxième siège social, en dépit du coût élevé du logement et des bureaux. La population métropolitaine profite de cette prospérité, mais le reste du pays ressent une frustration.

Le deuxième groupe qui a procuré un avantage encore plus décisif à Trump est celui des zones industrielles en déclin, pour l'essentiel situées dans le Midwest industriel : Michigan, Ohio, Wisconsin et Pennsylvanie – quatre États souvent acquis par les démocrates et qui passent tous dans le camp républicain³. Ces États ont souffert de la désindustrialisation, perdant de nombreux emplois et subissant un recul de leur pouvoir d'achat. La population y vieillit car les jeunes partent et les personnes âgées restent, créant ainsi une dépendance vis-à-vis des aides sociales fédérales. La stagnation du marché immobilier et la baisse du prix des maisons n'ont fait qu'aggraver les difficultés. À ce déclin économique et social se sont rajoutés des problèmes sanitaires, notamment une mortalité très élevée liée à la crise des opioïdes⁴ et des drogues, très répandus dans les zones en déclin⁵.

3. S. M. Monnat et D. L. Brown, « More than a Rural Revolt: Landscapes of Despair and the 2016 Presidential Election », *Journal of Rural Studies*, vol. 55, 2017.

4. D. Sutherland, « The Severe Economic Costs of the US Opioid Crisis », *The Hill*, 14 juin 2018.

5. B. Austin, E. Glaeser et L. Summers, « Saving the Heartland: Place-Based Policies in 21st Century America », *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings, 2018.

Le retour du volontarisme industriel

Le déclin industriel est donc un sujet central pour le président nouvellement élu. De fait, la désindustrialisation du pays a été massive entre 2001 et 2010 : l'industrie manufacturière y passe de 17,5 millions d'emplois à seulement 11,7 millions. Perdre 6 millions d'emplois dans un pays de 320 millions d'habitants peut sembler relatif, mais ces pertes se sont concentrées sur quelques États : par exemple, le Michigan perd la moitié de ses emplois industriels sur cette période, et l'Ohio en perd 40 %. De plus, il s'agissait là d'emplois traditionnellement bien rémunérés et accompagnés de prestations de santé et de retraite, alors que les nouveaux emplois dans les services sont bien moins attractifs.

La désindustrialisation du pays a été massive

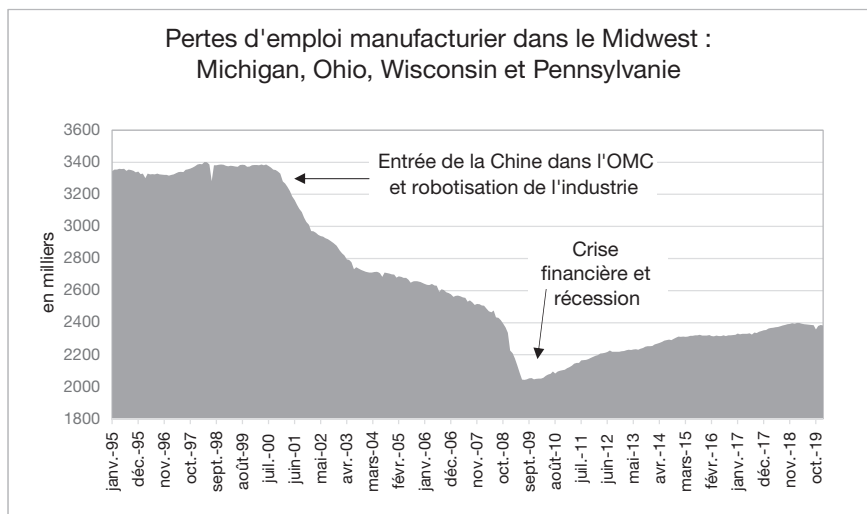
Une grande partie des demandeurs d'emploi de ces États s'est déplacée ailleurs, vers les métropoles et les États prospères – le sud et l'est du pays – et ces familles ont pu démarrer une nouvelle vie. Toutefois, cela n'a pas été possible pour tous, car il existe des freins à cette mobilité, notamment les réglementations du marché immobilier, ou encore les règles locales concernant les licences professionnelles, qui exigent dans de nombreux métiers de suivre une formation et de passer des diplômes, même pour les personnes ayant exercé le même métier dans un autre État⁶. Pour les demandeurs d'emploi n'ayant pas pu déménager, le risque a été de basculer dans la pauvreté et la marginalisation, en raison des limites du système de protection sociale américain.

La chute de l'emploi industriel s'est faite en deux « vagues ». La première vague débute en 2001, date de l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les travaux de David Autor, Daron Acemoglu, Gordon Hanson et Brenda Price⁷, et ceux de Justin Pierce et Peter Schott⁸, associent une partie des pertes d'emploi à la concurrence des importations en provenance de Chine. En abaissant les tarifs et en supprimant des mesures non-tarifaires lors de l'adhésion de la Chine à l'OMC, l'administration de Bill Clinton accepte d'exposer les firmes américaines à la compétition de leurs concurrents chinois, obtenant en retour une libéralisation par la Chine de son secteur des services et de son

6. M. Hermansen, « Occupational Licensing and Job Mobility in the United States », *OECD Economics Department Working Paper n° 1585*, 2019.

7. D. Acemoglu, D. Autor *et al.*, « Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s », *Journal of Labor Economics*, vol. 34, 2016, p.141-198.

8. J. R. Pierce et P. K. Schott, « The Surprisingly Swift Decline of US manufacturing Employment », *American Economic Review*, vol. 106, n° 7, 2016.



Source : *Bureau of Labor Statistics*.

régime des investissements directs étrangers. Toutefois, si les exportateurs allemands réussissent à pénétrer le marché chinois, ce n'est pas le cas des exportateurs américains. Les grandes multinationales américaines, comme Apple, choisissent plutôt d'investir en Chine, ou de nouer des accords de sous-traitance, plutôt que d'exporter des marchandises vers la Chine à partir d'usines situées sur le territoire américain.

L'impact des importations en provenance de Chine sur l'emploi industriel est toutefois un sujet controversé. Certains auteurs attribuent le recul de l'emploi non à cet aspect de la mondialisation mais à la rapide automatisation de l'industrie manufacturière, notamment à la robotisation des chaînes d'assemblage⁹. De fait, alors que l'emploi diminue, la production ne baisse pas dans ce secteur, ce qui suggère une hausse de la productivité, phénomène typique des processus d'automatisation et de robotisation. Le sujet est toutefois complexe, notamment en raison de la mutation de l'industrie vers la production d'ordinateurs et de technologies de l'information, dont la puissance de calcul s'améliore rapidement, et qui font donc l'objet d'une technique statistique spéciale (ajustement « hédonique » du déflateur), qui réévalue à la hausse l'activité mesurée à prix constants. En pratique, il est probable que l'automatisation et les importations aient ensemble contribué au recul de l'emploi – et même qu'elles aient interagi : pour faire face à la concurrence des importations, les industriels investissent souvent dans la robotisation.

9. C. C. Miller, « The Long-Term Jobs Killer Is not China. It's Automation », *The New York Times*, 21 décembre 2016, disponible sur : www.nytimes.com.

La deuxième vague de recul de l'emploi industriel coïncide avec la récession de 2008-2009, qui s'est traduite par de nombreux licenciements. L'administration Obama se focalise alors sur le renflouement de Chrysler et General Motors, permettant ainsi de sauver ces deux fleurons de l'industrie automobile américaine. Mais, étonnamment, peu d'intérêt est porté aux autres secteurs industriels, dont les pertes d'emplois sont jugées inévitables en raison de la robotisation, et des changements de préférence des consommateurs. En juin 2016, Barack Obama déclare que « les emplois industriels ne reviendront jamais ». Quant à l'économiste Paul Krugman, proche à l'époque de la Maison-Blanche, il écrit qu'« aucune mesure politique ne ramènera ces emplois perdus. Le secteur des services est l'avenir du travail ; mais personne ne veut l'entendre »¹⁰.

Réalisant peut-être son erreur, la Maison-Blanche publie un plan de revitalisation de l'industrie manufacturière en octobre 2016, un mois avant l'élection¹¹. Le plan reconnaît que, suite à l'entrée de la Chine à l'OMC, « nous étions clairement insuffisamment préparés pour faire face à ce nouveau défi », et propose une série de réformes structurelles basées sur l'innovation, la formation, les compétences des salariés, et l'ouverture des marchés extérieurs – une stratégie de long terme porteuse d'avenir, et en ligne avec celles de l'Allemagne et du Japon et les conseils prodigués par l'OCDE. Mais il est trop tard pour changer le cours des élections.

La renégociation des accords de commerce international : TPP, ALENA et Chine

Le retour de l'emploi industriel sur le sol américain est donc un objectif de Donald Trump. En juin 2016, en pleine campagne, le candidat déclare que « l'Amérique a perdu près d'un tiers de ses emplois manufacturiers depuis 1997. Au centre de cette catastrophe se trouvent deux accords commerciaux ». Trump annonce la renégociation de ces accords : « Je vais dire à nos partenaires de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) que j'ai l'intention de renégocier immédiatement les termes de cet accord pour obtenir un meilleur résultat pour nos travailleurs. » Concernant la Chine, Trump précise : « Je vais charger le Représentant américain au commerce de porter plainte contre la Chine, à la fois dans ce pays et à l'OMC. » Enfin, il annonce : « Le Partenariat Trans-Pacifique serait le coup de grâce pour la fabrication américaine.... Je vais retirer les États-Unis

10. C. DeVore, « The Trump Manufacturing Jobs Boom: 10 Times Obama's Over 21 Months », *Forbes*, 16 octobre 2018, disponible sur : www.forbes.com.

11. National Economic Council, « Revitalizing American Manufacturing, The Obama Administration's Progress in Establishing a Foundation for Manufacturing Leadership », 2016, disponible sur : www.whitehouse.gov.

de ce projet de Partenariat qui n'a pas encore été ratifié. » Bien que ces déclarations suscitent le scepticisme, Donald Trump se lance dans leur concrétisation dès son élection.

TPP

Le 23 janvier 2017, immédiatement après sa prise de fonctions, Donald Trump signe un décret désengageant les États-Unis du Partenariat Trans-Pacifique (TPP). Ce retrait ne soulève pas de controverse à Washington, car le Parti démocrate s'était également opposé au projet. Mais c'est une mauvaise nouvelle pour la coopération internationale et le commerce mondial. Les 11 autres pays partenaires de l'accord poursuivent tout de même le processus de ratification sans les États-Unis.

ALENA

Peu après l'inauguration, la Maison-Blanche annonce que le président entend renégocier l'ALENA avec le Mexique et le Canada. L'accord ALENA, en place depuis 1994, créait une zone de libre-échange entre les trois pays, permettant le déploiement de chaînes de valeur ajoutée. Le Mexique, avec un coût du travail inférieur aux deux autres pays, avait ainsi attiré de nombreux investissements directs le long de sa frontière avec les États-Unis, notamment pour l'assemblage de véhicules automobiles. Les négociations pour revoir les termes de l'accord, à la demande de la Maison-Blanche, aboutissent à la signature d'un nouveau traité, l'accord Canada – États-Unis – Mexique (CAEUM, USMCA en anglais), ratifié le 13 mars 2020. Le nouvel accord est généralement vu comme une amélioration de l'ALENA, avec une prise en compte explicite du commerce électronique, ainsi que de nouvelles clauses sociales et environnementales. Pour l'industrie manufacturière, le changement important est que les règles d'origine pour les automobiles requièrent désormais un contenu local plus élevé : 85 %, contre 62,5 % dans l'accord précédent. En définitive, le nouvel accord est plus une évolution qu'une révolution, et les études d'impact sur l'emploi lui attribuent soit un effet de faible ampleur, soit pas d'effet, et même pour certaines un effet négatif sur l'emploi du fait des coûts plus élevés de production et, en conséquence, d'un recours à l'assemblage robotisé de véhicules automobiles¹².

Chine

L'administration Trump s'attaque également aux relations commerciales avec la Chine, Donald Trump considérant que « le fonctionnement du

12. M. Lovely et J. J. Schott, « The USMCA: New, Modestly Improved, but Still Costly », *Trade and Investment Policy Watch*, Peterson Institute for International Economics, 2019.

commerce mondial a été mis à rude épreuve par l'influence des pays comme la Chine, qui violent les principes du marché et faussent le fonctionnement des marchés mondiaux¹³ ». Plusieurs reproches sont adressés à la Chine : insuffisante protection de la propriété intellectuelle, barrières non-tarifaires sur certains marchés, demandes de transferts de technologie, manque de transparence lors des appels d'offre publics, ou encore restrictions à l'investissement direct étranger, notamment dans le secteur financier.

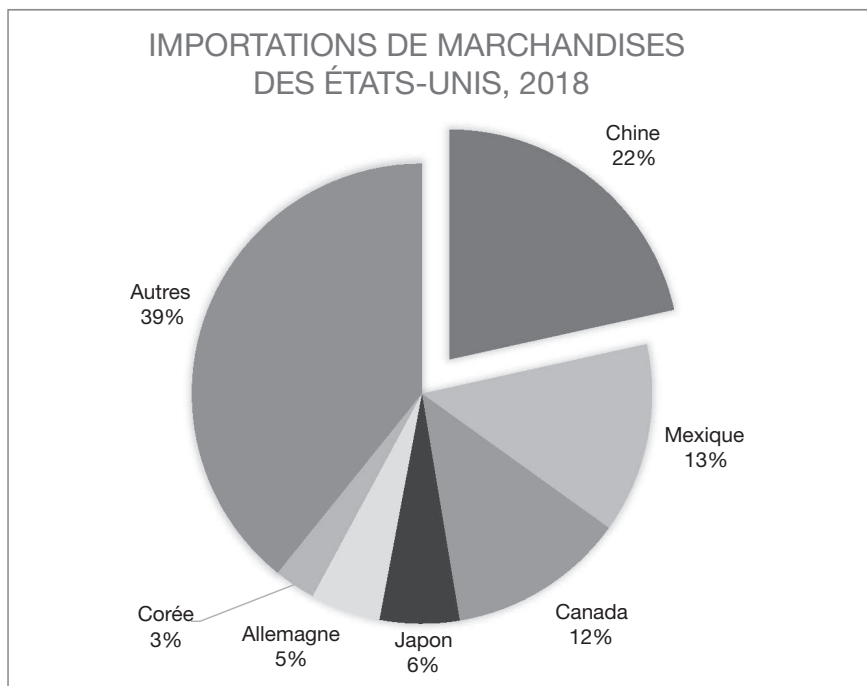
Les États-Unis ont ainsi enregistré un déficit persistant de l'ordre de 400 milliards de dollars par an dans leur commerce de marchandises avec la Chine. Les importations en provenance de Chine représentaient 22 % des importations américaines en 2018, loin devant le Mexique (13 %) et le Canada (12 %), avec une forte proportion de produits manufacturés. Les échanges de services génèrent un excédent en faveur des États-Unis, mais de niveau trop faible (environ 40 milliards de dollars) pour compenser le déficit des échanges de marchandises. Bien que la Chine ait fortement réduit le surplus de sa balance courante avec le reste du monde depuis quelques années, les États-Unis n'en ont que peu bénéficié.

Cependant, le déficit commercial bilatéral n'est pas la seule, ni même la plus importante préoccupation américaine. Les États-Unis ont exprimé divers griefs sur leur relation commerciale bilatérale, qu'ils estiment insuffisamment réciproque. En particulier, la Maison-Blanche s'inquiète du fait « que les entreprises américaines sont tenues de transférer une technologie propriétaire comme condition d'accès au marché ; des nombreuses barrières tarifaires et non tarifaires auxquelles sont confrontées les entreprises américaines en Chine ; et des autres pratiques et politiques de distorsion de la Chine qui ont pesé sur la croissance économique américaine et mondiale, telles que les subventions industrielles et le soutien aux entreprises publiques »¹⁴.

L'administration Trump regrette que les négociations, déjà entreprises par l'administration Obama, n'aient pas suffisamment progressé pour régler ces problèmes, y compris dans le cadre des procédures devant l'OMC. Elle choisit donc d'imposer des hausses de tarifs douaniers, même si cela risque de poser des problèmes pour les consommateurs américains

13. Maison-Blanche, « Economic Report of the President », février 2018, disponible sur : www.whitehouse.gov.

14. Maison-Blanche, « Economic Report of the President », février 2020, disponible sur : www.whitehouse.gov.



Source : OCDE.

et pour les entreprises importatrices de produits intermédiaires¹⁵. Au début de l'année 2018, la Maison-Blanche impose des tarifs douaniers sur les panneaux solaires et les lave-linges, ce qui provoque des mesures de rétorsion de la part de Pékin. Puis les hausses de droits de douane et les mesures de rétorsion s'enchaînent : les tarifs douaniers américains sur les produits chinois passent d'une moyenne de 3,1 % en janvier 2018 à 21 % fin 2019 ; en réaction, les tarifs douaniers chinois sur les produits américains passent, eux, d'une moyenne de 8 % à 21,1 %¹⁶.

Les négociations avancent néanmoins, et un accord appelé « Phase 1 » est mis en place en février 2020. Par cet accord, la Chine s'engage à acheter 200 milliards de dollars de produits américains sur 2 ans, ce qui devrait conduire à une hausse de 92 % des exportations américaines vers la Chine entre 2017 et 2021¹⁷, et donc aider à résorber une partie du déficit

15. S. Robinson et K. Thierfelder, « US-China Trade War: Both Countries Lose, World Markets Adjust, Others Gain », *Policy Brief*, Peterson Institute for International Economics, novembre 2019.

16. C. Brown, « US-China Trade War: The Guns of August », *Trade and Investment Policy Watch*, Peterson Institute for International Economics, septembre 2019.

17. C. Brown, « Unappreciated Hazards of the US-China Phase One Deal », *Trade and Investment Policy Watch*, Peterson Institute for International Economics, janvier 2020.

commercial entre les deux pays. Les analystes se sont néanmoins posé beaucoup de questions sur cet accord : les entreprises américaines seront-elles capables d'augmenter suffisamment leur production pour satisfaire les achats chinois – notamment les achats massifs de graines oléagineuses, d'équipements industriels et de produits pétroliers ? La Chine ne va-t-elle pas réduire ses importations en provenance d'autres pays, si elle importe plus des États-Unis ? Et si la Chine accroît ses importations de produits couverts par l'accord « Phase 1 », va-t-elle diminuer ses achats d'autres produits ?

Une grande réforme fiscale pour abaisser les impôts

Réduire la pression fiscale était l'autre grand engagement de la campagne électorale de Donald Trump. En février 2018, le président se réjouissait d'avoir réussi à faire adopter par le Congrès une réforme fiscale ambitieuse : « Comme je l'ai promis au peuple américain [...], nous avons promulgué les plus grandes réductions d'impôts de l'histoire américaine. Nos réductions d'impôt massives procurent un allègement considérable à la classe moyenne et aux petites entreprises. Pour abaisser les taux d'imposition des Américains qui travaillent dur, nous avons presque doublé la déduction forfaitaire pour tout le monde. [...] Nous avons réduit le taux d'imposition des entreprises de 35 % à 21 %, afin que les entreprises américaines puissent rivaliser et gagner contre n'importe qui ailleurs dans le monde »¹⁸. En dépit de l'emphase, il est difficile d'exagérer la portée de la réforme fiscale votée par le Congrès et signée par le président (*Tax Cuts and Jobs Act of 2017* ou TCJA). Trois aspects de cette réforme méritent d'être soulignés¹⁹.

- **Impôt sur le revenu des individus.** Le taux supérieur de l'impôt payé par les ménages est ramené de 39,6 % à 37 %, et les taux sont abaissés pour la plupart des autres tranches d'imposition. L'abattement forfaitaire est augmenté, et le crédit d'impôt pour enfant à charge majoré. La déduction des impôts payés aux collectivités locales et aux États est limitée à 10 000 dollars. La déduction des intérêts hypothécaires est restreinte. Environ 80 % des contribuables voient dès lors leurs impôts baisser, notamment ceux des tranches de revenus les plus élevées ; environ 15 % des contribuables ne bénéficient pas de la baisse des impôts, notamment les ménages à faibles revenus. Selon les analystes, la réforme accroît donc les inégalités de revenus, mais avec un impact modéré²⁰.

18. Voir le discours sur l'état de l'Union, 30 janvier 2018, disponible sur : www.whitehouse.gov.

19. Voir l'étude économique de 2018 des États-Unis par l'OCDE, disponible sur : www.oecd.org.

20. N. Kaeding, « The Tax Cuts and Jobs Act After A Year », Tax Foundation, 17 décembre 2018.

- **Impôt sur les sociétés.** Avant la réforme, le taux de l'impôt sur le résultat des entreprises était un des plus élevés de l'OCDE. La réforme abaisse le taux d'imposition de 35 % à 21 %. Toutes les dépenses d'investissement peuvent être déduites sur la période 2018-2022. En revanche, les déductions d'intérêts par les entreprises sont plafonnées à 30 % des bénéfices. De plus, l'impôt sur les sociétés passe à un système quasi-territorial, une réforme bien accueillie par la communauté internationale et prise dans le cadre de la participation active des États-Unis au programme *Base erosion and profit shifting* (BEPS) de l'OCDE. Cette réforme de la fiscalité des entreprises est importante. Bien qu'il y eût accord entre républicains et démocrates, depuis des années, sur la nécessité de réformer cette fiscalité, toutes les tentatives pour aller dans ce sens – y compris celles de Barack Obama – avaient échoué.

L'ambition de la Maison-Blanche était que cette réforme fiscale relance l'investissement des entreprises sur le sol américain, et contribue aux créations d'emplois et hausses de salaires. Il est difficile de mesurer précisément l'impact d'une réforme aussi complexes que le TCJA²¹. Des problèmes juridiques concernant la déduction des dépenses d'investissement rendent cette évaluation encore plus difficile²². Toutefois, on relèvera que les conjoncturistes ont revu à la hausse leurs prévisions de croissance de l'investissement après le passage de la loi. De plus, c'est aux États-Unis que l'investissement privé a cru le plus rapidement en 2018 et 2019 parmi les pays du G7, hormis la France. Il est donc tout à fait raisonnable de penser que le passage du TCJA a été bénéfique à l'économie américaine.

En revanche, les baisses d'impôts du TCJA ont réduit les recettes fiscales du gouvernement fédéral, aggravant ainsi le déséquilibre des finances publiques²³. Selon les données de l'OCDE, le déficit budgétaire américain²⁴ a augmenté de 4,3 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017 à 7,3 % du PIB en 2019. Un tel déficit aurait provoqué des protestations en Europe ; comme les États-Unis disposent du « privilège exorbitant » d'émettre la monnaie de réserve internationale, et que leurs marchés financiers y sont liquides et performants, ils peuvent se permettre

21. N. Kaeding, « Where Do We Go from Here? », American Enterprise Institute, 18 octobre 2019.

22. E. York, « Economic and Budgetary Impact of Extending Full Expensing to Structures », Tax Foundation, 8 janvier 2020.

23. W. Gale, « Did the 2017 Tax Cut – the Tax Cuts and Jobs Act – Pay for Itself? », Brookings, 14 février 2020.

24. Concept de déficit mesuré comme le besoin de financement des administrations publiques, suivant les normes de la comptabilité nationale. Cet indicateur diffère du déficit fédéral tel que mesuré par l'administration américaine (Office of Management and Budget, OMB et Congressional Budget Office, CBO).

d'émettre plus de dette publique que d'autres. Néanmoins, la soudaine épidémie de COVID-19, et les énormes dépenses publiques nécessaires pour contrer les effets de la maladie, risquent de porter un déficit déjà élevé à des niveaux rarement atteints dans l'histoire.

Déréglementer l'économie américaine

Durant sa campagne, Donald Trump avait aussi annoncé vouloir déréglementer l'économie américaine, promesse qu'il met en œuvre après son élection : « Nous sommes ici aujourd'hui pour une seule raison : réduire la bureaucratie. Pendant de nombreuses décennies, un labyrinthe sans cesse croissant de réglementations, de règles et de restrictions a coûté à notre pays des milliards et des milliards de dollars, des millions d'emplois, d'innombrables usines américaines et dévasté de nombreuses industries. Mais tout cela a changé le jour où j'ai prêté serment, et cela a changé rapidement²⁵. »

L'économie américaine est souvent considérée comme peu réglementée, notamment au regard des standards européens. Le constat mérite toutefois d'être nuancé. Les États-Unis figurent effectivement parmi les meilleurs du classement établi par la Banque mondiale et le Forum économique mondial : par exemple, ils figurent au 6^e rang mondial dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale. Mais le pays tombe au 55^e rang pour la facilité d'ouverture d'une nouvelle entreprise. L'administration Trump avait l'ambition d'assouplir les réglementations fédérales dans trois domaines.

Obliger les régulateurs à supprimer des réglementations

- **Déréglementation des agences fédérales.** Mesurée au nombre des restrictions de niveau fédéral, la réglementation a presque doublé depuis le milieu des années 1970. Cette augmentation pourrait expliquer une partie de la baisse du taux de création d'entreprises, qui a rendu l'économie moins dynamique²⁶. L'administration Trump s'est donc attachée à déréglementer l'action des autorités de régulation, qui sont désormais tenues d'évaluer le coût de leurs actions sur l'économie. Le gouvernement a aussi obligé les régulateurs à supprimer au moins deux réglementations à chaque fois qu'ils en introduisent une nouvelle.

25. Maison-Blanche, « Remarks by President Trump on Deregulation », 14 décembre 2017, disponible sur : www.whitehouse.gov.

26. T. Philippon, *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*, Cambridge, Harvard University Press, 2019.

- **Déréglementation de la loi Dodd-Frank sur les banques.** Après la crise des *subprimes* et la récession de 2008-2009, le Congrès avait adopté la loi Dodd-Frank pour encourager la stabilité financière. Avec la mise en œuvre de cette loi en 2009, les grandes banques et institutions financières d'importance systémique ont été mises sous surveillance, notamment pour ce qui concerne l'adéquation de leurs fonds propres, et elles ont subi des tests de résistance à intervalles réguliers. Toutefois, la loi Dodd-Frank était critiquée par le Parti républicain, qui y voyait un excès de réglementation, et un coût de *compliance* excessif pour les banques. Mais les tentatives de l'administration Trump de démanteler la loi Dodd-Frank n'ont pu aboutir. La tentative faite avec le *Financial Choice Act* échoue rapidement. En définitive, la Maison-Blanche accepte un assouplissement limité : dans le cadre du *Crapo Bill* de 2018, la contrainte réglementaire est allégée pour les banques de tailles petite et moyenne, pour leur éviter un fardeau excessif. Le nombre de banques sous surveillance de la Réserve fédérale est réduit de 38 à 12. Pour l'essentiel, Dodd-Frank reste donc en place : Barney Frank, soulagé, estime que 90 % de sa loi reste en vigueur.
- **Déréglementation de la protection de l'environnement.** Un autre chantier de déréglementation promis par Donald Trump est la suppression des mesures environnementales de l'administration Obama. Dans un discours de campagne au Dakota du Nord – État ayant connu un boom économique grâce à l'extraction du pétrole et du gaz de schiste –, le candidat Trump annonce que dans ses 100 premiers jours de présidence, il va « annuler la participation des États-Unis aux accords de Paris », et « supprimer les restrictions injustifiées sur les nouvelles technologies de forage, qui permettront de créer des millions d'emplois et de réduire l'impact sur l'environnement²⁷ ». Une fois élu, Donald Trump tient sa promesse : le 1^{er} juin 2017, la Maison-Blanche annonce quitter les accords de Paris, jugés incompatibles avec l'indépendance énergétique du pays. La politique environnementale de l'administration Trump vise, ensuite, à déréglementer les normes d'émissions de véhicules automobiles, à autoriser la construction de pipelines comme ceux de Keystone et Dakota, et à autoriser les forages pétroliers dans les zones naturelles et côtières. Ces mesures de déréglementation ont facilité l'expansion de l'industrie américaine du pétrole et du gaz, qui est devenue un acteur de premier plan au niveau mondial. Les États-Unis sont désormais le

27. « Donald Trump's "America First" Energy Policy Address [Full Transcript] », *People's Pundit Daily*, 27 mai 2016, disponible sur : www.peoplespunditdaily.com.

premier producteur mondial de pétrole, devant l'Arabie Saoudite et la Russie ; ils sont aussi le premier producteur mondial de gaz naturel, devant la Russie et l'Iran.

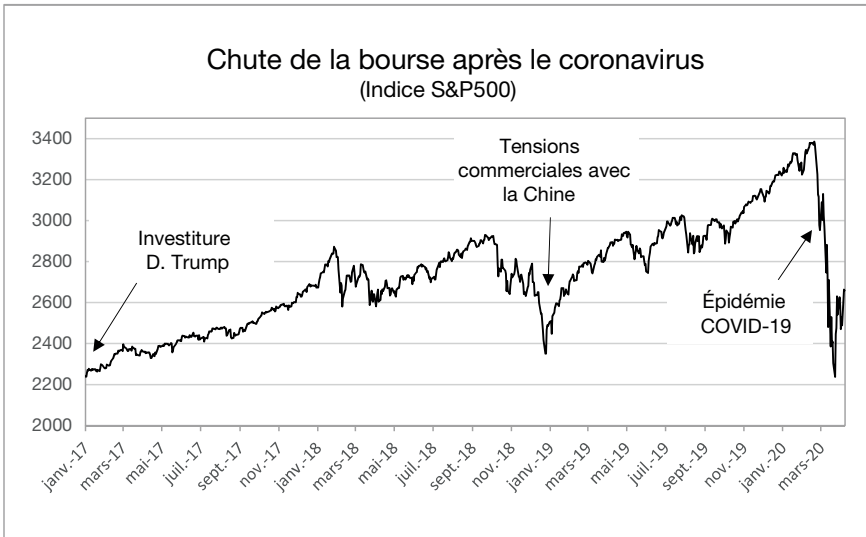
En dépit de ce boom du pétrole et du gaz, les émissions américaines de CO₂ n'ont pas cessé de diminuer, poursuivant une tendance baissière de 1 % par an entamée depuis 2005. Cela s'explique essentiellement par l'abandon massif du charbon dans les centrales électriques au profit du gaz naturel, devenu beaucoup plus rentable que le charbon. Les objectifs climatiques adoptés par plusieurs villes (New York, San Francisco, Boston), des grandes entreprises (Tesla, Google, Amazon), et des gestionnaires d'actifs (tels BlackRock ou Goldman Sachs) ont aussi permis de développer les énergies renouvelables, même si beaucoup reste à faire.

La gestion de la crise sanitaire

Alors que s'ouvre la campagne électorale de 2020, le président affiche sa confiance. Il a honoré la plupart de ses promesses – renégociations commerciales, baisses d'impôts, déréglementation – avec des résultats jugés positifs par de nombreux analystes. La croissance économique est au rendez-vous, le chômage est au plus bas, les salaires augmentent, et les indices boursiers sont au plus haut. Le bilan est donc positif.

Tout change en mars 2020 avec l'épidémie du COVID-19. La contagion est arrivée par avion aux États-Unis, apportée par des passagers en provenance de Chine et d'Europe. Seuls un confinement de la population et la mise à l'arrêt de secteurs d'activité non essentiels peuvent stopper cette contagion. La réaction des marchés financiers est immédiate : un krach boursier fait perdre en quelques jours un tiers de sa valeur à l'indice S&P500, qui en revient à son niveau de janvier 2017, effaçant tous les gains engrangés pendant la présidence Trump ; mais les marchés rebondissent peu après.

Les premières statistiques sur le chômage sont alarmantes, avec 15 millions de demandes d'indemnités de chômage en trois semaines. La croissance du PIB en 2020, initialement prévue à +2 % est révisée fortement à la baisse : certains prévisionnistes s'attendent à une chute du PIB de 5 %, une récession d'une ampleur rarement observée.



Source : Standard and Poors (S&P).

Comme d'autres pays, les États-Unis ont réagi rapidement et vigoureusement devant l'ampleur de la crise²⁸. L'administration et le Congrès ont adopté le *CARES Act* (*Coronavirus Aid, Relief and Economic Security*), un ensemble de mesures de soutien d'un montant de 2 000 milliards de dollars (9 % du PIB), destiné notamment à éviter les faillites d'entreprises. La protection sociale des demandeurs d'emploi étant restreinte aux États-Unis, cette loi prévoit également un supplément d'indemnité de chômage de 600 dollars par semaine – ce qui revient, dans la plupart des cas, à un doublement de la prestation –, financé par le budget fédéral jusque fin juillet 2020 ; la durée maximale de paiement de cette assurance chômage est allongée de 26 semaines à 39 semaines. De plus, la plupart des adultes recevront un paiement de 1 200 dollars et les enfants 500 dollars. La Réserve fédérale est également intervenue très vite : elle a réduit son taux directeur à zéro, injecté des liquidités, et demandé aux banques d'aider les emprunteurs incapables de rembourser leurs prêts.

Les États-Unis, comme l'ensemble de la planète, font face à un avenir incertain. La réponse vigoureuse de la Maison-Blanche, du Congrès et de la Réserve fédérale est donc de nature à rassurer l'opinion publique et à faciliter la sortie de crise, mais des risques demeurent. Une coordination

28. L'OCDE fournit sur son site internet une liste régulièrement mise à jour des mesures prises en réponse à la crise du COVID-19. Voir sur : www.oecd.org.

entre les États-Unis et d'autres gouvernements, dans un cadre multilatéral, permettrait de gérer au mieux la sortie de la crise sanitaire, avec des effets positifs potentiellement importants.



Mots clés

Donald Trump
Économie américaine
Politique industrielle
Commerce international