



La France face à la politique économique de Trump

Xavier Ricard Lanata

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2017/4 Hiver**, PAGES 159 À 171

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365677578

DOI 10.3917/pe.174.0159

Date de mise en ligne : 13/12/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-4-page-159?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.

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.

La France face à la politique économique de Trump

Par **Xavier Ricard Lanata**

Xavier Ricard Lanata, ethnologue, philosophe et essayiste, a notamment travaillé sur les problématiques de coopération internationale et de développement comme directeur des partenariats du Comité catholique contre la faim et pour le développement-Terre Solidaire. Il est administrateur civil à la direction générale du Trésor¹.

La plupart des réformes annoncées en matière commerciale par le candidat Trump n'ont pas été mises en œuvre. La France peut tirer profit de l'existence de nombreux intérêts communs pour défendre sa vision d'une mondialisation à la fois libre-échangiste et régulée. Cependant, l'hypothèse d'un recours croissant à des mécanismes de protection et d'un rejet du multilatéralisme doit aussi être envisagée, notamment du fait de l'attitude de la Chine et de ses alliés.

politique étrangère

Les 200 premiers jours de la présidence américaine ont vu la nouvelle administration infléchir, parfois de manière significative, les promesses de campagne du candidat Donald Trump. Plusieurs éléments en témoignent : échec du vote du projet de loi réformant l'Obamacare, report de la réforme fiscale qui pourrait être moins ambitieuse que prévu et ne plus comporter de *Border Adjustment Tax*², renoncement à une « guerre commerciale » avec la Chine, recul sur la dénonciation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (une renégociation est engagée depuis le 15 août, sans grandes avancées pour le moment), prudence quant à la révision de la loi

1. Ce texte n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement la position de la direction.

2. Le plan proposé par le Parti républicain (« A Better Way: our vision for a confident America »), du 24 juin 2016, élaboré par Paul Ryan, speaker de la Chambre des représentants, et Kevin Brady, président du Ways and Means Committee de la même Chambre, abandonné depuis (jusqu'à nouvel ordre), réformait en profondeur l'impôt sur les sociétés (IS). Pour favoriser la production américaine, l'ajustement aux frontières rendait non déductibles de l'assiette taxable les importations destinées à entrer dans le processus de production des entreprises américaines et, à l'inverse, exonérait les bénéfices issus des exportations (désormais déductibles de l'assiette) de l'impôt sur les sociétés. Ce projet conduisait à pénaliser les produits importés et à accorder un traitement préférentiel aux exportations. Il affectait donc négativement l'UE et les autres partenaires commerciaux des États-Unis.

Dodd-Franck³ en matière de supervision bancaire... Ces infléchissements pourraient laisser croire à une progressive normalisation de la politique économique américaine.

Cette vision est cependant limitée, pour plusieurs raisons. Premièrement, ces constats témoignent de la fragilité de la majorité présidentielle et des rapports de force qui prévalent dans l'équipe rapprochée de Donald Trump, et pourraient n'être de ce fait que conjoncturels. Tout changement ultérieur de ces rapports de force, au gré d'événements nationaux (évolution du taux de croissance et du taux d'emploi, notamment dans les bassins électoraux de Donald Trump), ou internationaux (solde commercial, niveau relatif des changes, comportement des marchés et stabilité du système financier international) peut modifier les orientations de la nouvelle administration et les rapprocher, ou les éloigner, du point d'étiage de la campagne.

Deuxièmement, cette vision ne tient pas compte du comportement des principaux partenaires économiques des États-Unis (ALENA, Union européenne, Chine), et de leurs propres stratégies pour préserver leurs intérêts, qui pourraient conduire Donald Trump à durcir sa politique s'il ne parvenait pas à obtenir des résultats à court terme.

Troisièmement, cette même vision sous-estime les marges de manœuvre dont dispose le président américain en la matière : les compétences exclusives dont il jouit en matière commerciale sont en effet significatives (section 301 du *Trade Act*), et il pourrait être tenté d'en user, notamment pour isoler politiquement un Congrès qui ferait par trop obstacle à ses réformes et contrarierait son électorat.

Quatrièmement, elle méconnaît le fait que le programme politique de Donald Trump répond à des problématiques structurelles de l'économie américaine (stagnation du pouvoir d'achat au niveau du revenu médian, hausse considérable des inégalités – depuis 1980, l'augmentation du pouvoir d'achat a été captée par le premier décile de revenus –, hausse de la mortalité, déséquilibre de la balance commerciale notamment à l'égard de la Chine...), susceptibles de persister à long terme. Un autre président pourrait donc à l'avenir les reprendre à son compte.

Cette incertitude invite à la circonspection, et à envisager différents scénarios d'évolution. La politique économique de la nouvelle

3. La loi Dodd-Franck, votée sous la présidence Obama (en 2010), introduit des contraintes de réglementation et de supervision des établissements financiers, notamment pour ceux faisant courir des risques systémiques au système financier. Elle comporte une règle de séparation des activités de marché pour compte propre et des activités de crédit, dite règle Volcker.

administration repose sur une combinaison de mesures de stimulation qui portent à la fois sur l'offre et sur la demande (relance budgétaire, déréglementation financière ciblée sur les établissements bancaires de petite taille, baisse du taux d'impôt sur les sociétés), dont les effets sont supposés gagner progressivement l'ensemble des partenaires des États-Unis. Ce *policy mix* a été confirmé à l'occasion de l'anniversaire des 100 jours de la présidence Trump, le 26 avril 2017. Si les blocages qui empêchent actuellement sa mise en œuvre étaient finalement levés – ce qui semble de plus en plus hypothétique –, ces mesures finiraient tôt ou tard par entraîner une réévaluation du dollar, laquelle pourrait compenser, totalement ou en partie, l'impact du stimulus initial. Du niveau effectif de cette compensation dépendraient d'éventuelles mesures complémentaires d'ordre commercial. De ce point de vue, deux scénarios se dessinent.

Si la réévaluation du dollar n'annule pas les effets de la stimulation, l'économie américaine pourrait enregistrer à moyen terme une hausse de croissance, dont le chiffre est cependant difficile à évaluer : les estimations vont de 1 % à 2 %. Dans ce cas, le recours à des mesures de protection pourrait s'avérer inutile, et la stratégie de la France doit avant tout viser à garantir son accès au marché américain.

Au contraire, dans l'hypothèse d'une compensation totale du stimulus initial, qui en annulerait les impacts et placerait Donald Trump dans une situation d'échec, un recours à des mesures protectionnistes, voire « nationalistes », demeurerait possible, et ce d'autant que la politique commerciale relève du domaine réservé de Donald Trump. Dans un tel scénario, les États-Unis se désengageraient progressivement, plus ou moins formellement, des instances multilatérales comme le G20 ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC), adopteraient des mesures de protection dans certains secteurs (acier, aluminium), parviendraient à renégocier les accords commerciaux régionaux (ALENA notamment) en renforçant les clauses de contenu d'origine, multiplieraient les démarches bilatérales, et pourraient aller jusqu'à déclencher, si besoin, une véritable « guerre commerciale » (rétorsions commerciales ciblées visant à rééquilibrer les balances courantes). L'Europe pourrait alors se voir contrainte de répondre à ces mesures unilatérales par des mesures équivalentes.

Un recours possible à des mesures protectionnistes voire « nationalistes »

Ainsi la primauté donnée par l'administration Trump aux intérêts économiques et commerciaux américains est-elle susceptible de porter atteinte à nos propres intérêts. Il convient d'y répondre en préservant le bon

fonctionnement des instances multilatérales (Fonds monétaire international, Banque mondiale, OMC et G20), tout en explorant des convergences de vue avec l'administration Trump. Cette démarche pragmatique ne doit cependant pas nous interdire d'envisager sérieusement l'hypothèse d'un scénario protectionniste auquel nous devons dès à présent nous préparer.

Un protectionnisme à la portée ambiguë

Les incertitudes de la politique économique Trump

La récente prorogation de la *Continuing Resolution*⁴, qui permet de prolonger l'exécution du budget fédéral pour une durée de trois mois à compter du 7 septembre, s'accompagne du gel de toutes les mesures emblématiques du programme du candidat Trump : hausse du budget de la Défense, construction d'un mur à la frontière mexicaine, gel des prestations sociales liées à l'avortement et réforme fiscale. Le débat budgétaire s'annonce difficile en raison de désaccords persistants à la Chambre des représentants et au Sénat. Donald Trump n'a pas hésité à brandir la menace d'un *shutdown* et d'une modification des règles de majorité au Sénat pour obtenir le vote d'un budget conforme à ses orientations. De même, les décrets présidentiels relatifs à la révision des politiques commerciales (mesures antidumping, rapport sur les soldes commerciaux) n'ont toujours pas débouché sur des recommandations officielles. Ces incertitudes incitent les agents économiques à une relative prudence et rendent malaisé le calcul des prévisions de croissance.

De possibles distorsions de marché

Les priorités américaines pour la renégociation de l'ALENA comprennent :

- le « renforcement » des règles d'origine : cet objectif devrait vraisemblablement concerner le secteur automobile à titre principal, alors que c'est l'un de ceux pour lequel le niveau de contenu local requis est déjà élevé (62,5 % pour les automobiles, leurs moteurs et leurs transmissions, 60 % pour les autres pièces⁵),
- des modalités de réduction « significative » du déficit bilatéral avec le Mexique,
- l'amendement du système canadien de « gestion de l'offre » pour les produits laitiers,
- la question des droits de propriété intellectuelle et notamment la protection des données dans le secteur pharmaceutique.

4. Une *Continuing Resolution* est une loi de finances extraordinaire permettant de prolonger l'exécution du budget sans y introduire de changement.

5. L'objectif des États-Unis, récemment rendu public, est de porter ce chiffre à 70 %.

Les grandes lignes de la réforme fiscale qui devrait être soumise au vote du Congrès ont été dévoilées le 26 avril. Celle-ci devrait reposer essentiellement sur une baisse du taux d'impôt sur les sociétés, qui passerait de 35 % à 15 %, et pourrait faire peser le risque d'une concurrence fiscale accrue. L'impact sur la France de cette *race to the bottom* serait important, car certaines entreprises pourraient envisager de délocaliser leurs sièges, voire leurs sites de production et d'enregistrement de la propriété intellectuelle.

Le plan de relance envisagé par Donald Trump (d'un montant de 1 000 milliards de dollars sur 10 ans) pourrait en théorie bénéficier aux entreprises françaises, en particulier celles dont l'activité correspond aux secteurs privilégiés par l'administration américaine, comme le BTP et les transports. Toutefois, en pratique ce plan risque de s'accompagner d'un renforcement des clauses de « contenu local » prévues par le *Buy American Act*, dont Donald Trump a déclenché le 18 avril, par voie de décret présidentiel, la révision. Cette révision pourrait avoir un impact significatif sur certaines entreprises participant déjà à des appels d'offres sur des marchés publics civils (médicaments, par exemple) et militaires.

En matière de régulation financière, les orientations de la nouvelle administration sont encore relativement floues. Le rapport rendu le 12 juin 2017 sur le sujet, en réponse au décret présidentiel du 24 avril, allège le cadre réglementaire qui pèse sur les petites banques (*community banks*), dont les fonds propres ne dépassent pas 10 milliards de dollars (ce volet de la réforme est en effet largement consensuel) ; mais surtout, il affaiblit le *Financial Stability Oversight Council* (FSOC⁶), dont le pouvoir de désignation des acteurs systémiques non bancaires a été fortement critiqué par les Républicains. Il pourrait en résulter de forts risques de non mise en œuvre des engagements du *covered agreement* en matière de réassurance entre l'UE et les États-Unis (négocié sous l'administration Obama, et actuellement en phase de signature⁷), et de manière plus générale, une réticence de la nouvelle administration à adopter les standards internationaux en matière d'assurance (*Insurance*

6. Le FSCO, placé sous l'autorité du secrétaire au Trésor et composé de représentants des agences de régulation et d'experts indépendants, a le pouvoir de désigner les institutions financières non bancaires qui font peser un risque systémique sur l'ensemble du système financier.

7. Cet accord vise à consentir aux assureurs et réassureurs européens opérant sur le marché américain les mêmes conditions (notamment les mêmes contraintes réglementaires) que celles qui s'appliquent aux opérateurs américains. Il se heurte à l'opposition d'une partie des Républicains, et à celle de nombreux États fédérés, qui pourraient faire obstacle à sa mise en œuvre.

Capital Standards – ICS⁸) ; une réticence encore plus grande que celle qui prévalait sous l'administration Obama.

La charge contre le multilatéralisme

Pour l'heure, le seul retrait formel effectué par la nouvelle administration américaine a porté sur le Partenariat Trans-Pacifique (TPP). Donald Trump a renoncé à dénoncer de manière unilatérale l'ALENA, et tout laisse croire qu'il ne se retirera pas de l'OMC. En revanche, la contribution des États-Unis à l'aide publique au développement multilatéral a été revue à la baisse pour l'année fiscale 2017 (près de 470 millions de dollars de coupes sur les 510 milliards identifiés pour l'aide multilatérale), notamment *via* une réduction des contributions aux politiques de lutte contre le changement climatique (Green Climate Fund : -250 millions de dollars, Clean Technology Fund : -170,68 millions de dollars ; Strategic Climate Fund : -49,9 millions de dollars). Des coupes similaires sont attendues pour ce qui concerne le financement des organisations internationales (en particulier la contribution au budget général de l'ONU, et plus spécifiquement à celui des opérations de maintien de la paix) et des institutions financières internationales.

Explorer des convergences de vue avec l'administration Trump

Un moindre engagement des États-Unis dans les instances multilatérales leur ferait perdre une grande partie de leur légitimité. Le renforcement de la relation bilatérale peut cependant constituer un levier susceptible d'encourager des coopérations multilatérales.

L'importance de la relation bilatérale

Les États-Unis sont la première destination des investissements directs étrangers (IDE) français hors Union européenne. La France est le cinquième investisseur direct étranger aux États-Unis, avec 8 % du stock d'IDE fin 2013. Quant aux États-Unis, ils sont le premier investisseur étranger en France (avec 4 364 filiales d'entreprises américaines, employant près de 450 000 salariés). Les 4 800 filiales d'entreprises françaises employaient environ 575 000 personnes aux États-Unis en 2014, et en 2015 la France était la deuxième source d'IDE créateurs d'emplois, talonnant de peu le Canada (voir le tableau ci-après). Réciproquement, les 4 600 filiales d'entreprises américaines employaient environ 440 000 salariés en France en 2014. Les filiales françaises ont pour la plupart mis en place des programmes de soutien à l'emploi local, notamment en faveur des vétérans.

8. Ces standards obéissent à des règles prudentielles définies par les assureurs eux-mêmes.

Les emplois associés aux IDE aux États-Unis

	Emplois aux États-Unis	dont industrie
Royaume-Uni	1 100 000	250 000
Japon	840 000	380 000
Canada	620 000	240 000
Allemagne	670 000	315 000
France	575 000	205 000
Suisse	460 000	195 000

Source : Service économique régional de Washington⁹.

Les implantations locales d'entreprises françaises et américaines jouent un rôle clé dans les exportations des deux pays. Les filiales françaises aux États-Unis exportent chaque année près de 23 milliards de dollars de biens depuis le sol américain vers des pays tiers. Réciproquement, les entreprises américaines présentes en France bénéficient d'un accès privilégié aux marchés européen et africain, et exportent chaque année pour environ 40 milliards de dollars en direction de ces zones.

Il convient donc de mener une action résolue pour contrer la mauvaise image dont pâtit la France dans certains milieux d'affaires, grâce aux contacts personnels noués à divers titres avec les membres du Congrès. C'est à quoi s'emploie le gouvernement actuel, en insistant notamment sur les actions entreprises pour « moderniser » le marché du travail.

Des alliances tactiques dans des espaces multilatéraux

À l'OMC

Une coopération UE/États-Unis semble possible en vue de répondre de manière coordonnée aux recours introduits par la Chine auprès de l'organe de règlement des différends (ORD) pour violation de l'article 15 du protocole d'accès de la Chine au statut d'économie de marché (SEM). Le bureau du Représentant américain au commerce (USTR) a fait savoir au gouvernement français qu'il était disposé à une telle coopération.

La légitimité de l'OMC peut également être réaffirmée, *a contrario*, en sollicitant une action de l'UE, seule ou alliée à des pays tiers, contre des mesures américaines qui violeraient l'accord de Marrakech : par exemple une réforme du taux d'impôt sur les sociétés réservée aux seules entreprises

9. Service économique régional de Washington, « France et États-Unis : une relation économique profonde et mutuellement bénéfique », *French Treasury in the US*, 11 mai 2017, disponible sur : <http://frenchtreasuryintheus.org>.

« américaines » – la discrimination reposant sur la localisation du siège ou l'origine des fonds propres –, ou encore la mise en place de mesures protectionnistes ciblées prises de manière unilatérale à l'encontre de certains pays, et sans fondement juridique à l'OMC.

Au sein du G20 et de l'OCDE

La nouvelle administration américaine, tout en remettant en cause les habituelles conclusions du G20 sur la lutte contre le protectionnisme, semble se satisfaire de l'action des groupes de travail et ne s'oppose pas à leur progressive institutionnalisation, par exemple s'agissant du Groupe d'action financière (GAFI¹⁰). Le plan d'action du *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS¹¹) a été endossé lors du G20 « ministres des Finances » de Baden-Baden en mars 2017. Son esprit peut aller dans le sens du rapatriement voulu par Donald Trump des activités des entreprises américaines sur le territoire américain.

En matière financière, une nouvelle crise imputable à un défaut de régulation (sur le modèle de la crise de 2008) frapperait durement l'économie américaine : ainsi, toute réforme du titre II de la loi Dodd-Frank relatif

Tenir compte des effets d'une nouvelle crise financière de grande ampleur

aux résolutions des faillites des sociétés dites « systémiques » doit-elle tenir compte des effets agrégés d'une nouvelle crise financière de grande ampleur. Un argumentaire européen sur le sujet – qui pourrait prendre appui sur le rapport Liikanen¹² et le projet du commissaire Michel Barnier, qui proposait en 2014 de transcrire en droit européen la règle Volcker à laquelle Steven Mnuchin s'est dit attaché – pourrait opportunément être construit.

L'initiative singapourienne d'un nouveau groupe de travail (Tharman Group) destiné à revisiter la gouvernance financière mondiale, et notamment les relations entre le G20 et les institutions financières internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale, Banques régionales de développement) semble recueillir un consensus, même si les États-Unis refusent de remettre en cause le mandat de ces institutions. Le G20 ministériel de Washington (20-21 avril 2017) a donné mandat au

10. Le GAFI est un organisme indépendant créé en 1989 par le G7 pour lutter contre le blanchiment d'argent. Son mandat a récemment été étendu à la lutte contre le financement du terrorisme. Son siège est à l'OCDE. Les discussions en cours visent à en institutionnaliser le fonctionnement et à en renforcer les moyens.

11. L'initiative BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) regroupe une centaine de pays au sein de l'OCDE, lesquels partagent leurs règles et leurs registres fiscaux afin de décourager les pratiques d'optimisation fiscale (notamment les prix de transfert) des entreprises multinationales.

12. Groupe d'experts de haut niveau sur la réforme structurelle du secteur bancaire de l'UE, Rapport Liikanen, Bruxelles, 2 octobre 2012, disponible sur : <<http://ec.europa.eu>>.

groupe Tharman de produire des propositions qui seront mises au débat en avril 2018. Cette initiative pourrait donner aux Européens l'occasion de renouer le dialogue avec l'administration américaine autour des enjeux de régulation et de gouvernance financières.

L'accord de Paris

L'accord de Paris institue une procédure de suivi des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre (*Nationally Determined Contribution – NDC*) qui, sans être contraignante au sens où elle ne s'accompagne pas de sanctions pour manquement, oblige les États parties à l'accord à justifier à intervalles réguliers les mesures qu'ils adoptent afin d'atteindre les objectifs de réduction fixés pour 2025. Pour les États-Unis, la NDC porte sur une réduction de 26 % à 28 % des émissions par rapport à leur niveau de 2005. Cette contrainte a été interprétée par une partie de la nouvelle administration comme une ingérence, faisant peser un risque de compétitivité sur certains secteurs (notamment la filière du charbon) fortement émetteurs de gaz à effet de serre, avec une argumentation fondée sur l'article 4.11 de l'accord qui prohibe de revoir les NDC à la baisse. Toute politique économique contraire à court terme au plan serait dès lors impossible à moins d'une sortie de l'accord, annoncée par Donald Trump le 2 juin, en dépit de l'opposition de proches (notamment George David Banks, conseiller spécial sur les questions climatiques) jugeant que toute sortie unilatérale de l'accord aurait des conséquences diplomatiques désastreuses, et qu'il serait possible de l'adapter aux contraintes politiques internes de la nouvelle administration. On a observé le même clivage pour ce qui concerne la contribution américaine au Fonds vert¹³ (2 milliards de dollars encore dus – et ce jusqu'à la sortie définitive des États-Unis de l'accord, sur les 3 milliards engagés).

La France doit continuer à encourager les partisans d'un maintien des États-Unis dans l'accord de Paris, pour permettre à ce dernier de conserver son caractère global et de cadre de dialogue multilatéral – actuellement le seul cadre de suivi pérenne d'un plan d'action international de lutte contre le changement climatique. En dépit des incitations de marché pour l'heure favorables à une « décarbonisation » de l'économie américaine (substitution du gaz de schiste au coke, notamment), rien ne permet de présager du maintien de cette tendance à moyen terme : le développement des pétroles et des gaz de schistes bitumineux en Amérique du Nord pourrait s'accompagner d'une forte hausse des émissions globales, par l'effet combiné des techniques d'extraction et

13. Le Fonds vert pour le climat, institué en 2011 par la COP17 de Durban, doit être doté à hauteur de 100 milliards d'euros d'ici 2020. La dotation est pour l'heure d'environ 10 milliards de dollars.

de l'augmentation des consommations. Il ne s'agit donc pas d'un sujet secondaire au regard des intérêts français, qu'on ne peut distinguer en l'espèce de l'intérêt général.

La coordination européenne : une question de survie

La coordination européenne doit en premier lieu porter sur les réponses éventuelles à apporter à des mesures unilatérales américaines, qui affecteraient à des degrés divers les économies européennes. Toute réponse non coordonnée et non coopérative ne peut qu'affaiblir à terme l'UE en lui ôtant des marges de négociation.

Il en est ainsi par exemple pour ce qui concerne la réponse à la révision des soldes commerciaux à laquelle se livre actuellement l'USTR, en application du décret présidentiel du 31 mars 2017, et qui vise entre autres la France, accusée d'enregistrer un solde commercial positif vis-à-vis des États-Unis de plus de 15 milliards d'euros. Il en est ainsi également pour la coordination requise en réponse à une baisse du taux d'impôt sur les sociétés, qui relancerait la concurrence européenne en la matière. Dans le domaine fiscal, les politiques d'harmonisation européennes, trop lentes à produire des effets, pourraient être renforcées et leur calendrier resserré.

Le renforcement des relations avec les pays tiers

Un éventuel retrait américain de l'ALENA et l'instauration d'une taxe sur les transferts des flux des migrants (*remittances*) à destination des pays d'Amérique latine pourvoyeurs de main-d'œuvre, pourraient avoir un effet déstabilisateur majeur sur les économies de la sous-région, et notamment le Mexique. Les États-Unis sont en effet de loin le premier client du Mexique (81,2 % des exportations en 2015)

Le Mexique est très exposé à un changement de politique commerciale des États-Unis

et son premier fournisseur (47,4 % des importations). Ils sont également le premier investisseur étranger au Mexique (avec 53,1 % du total des IDE en 2015). En outre, les transferts des Mexicains vivant aux États-Unis (*remesas*) constituent une source très importante de revenu pour de nombreux foyers (plus de 95 % du total des transferts reçus, qui ont représenté 22,263 milliards de dollars entre janvier et octobre 2016). Selon une étude de Moody's¹⁴, le Mexique est ainsi le pays d'Amérique latine le plus exposé aux risques liés à un changement de politique commerciale des États-Unis. En cas de sortie

14. «US Post-Election Shift in Trade Policy Would Affect Mexico and Central America Most», Moody's, novembre 2016.

totale des États-Unis de l'ALENA, la Commission économique pour l'Amérique et les Caraïbes (CEPAL) prévoit une contraction de 2,7 % de l'économie mexicaine, et le groupe Banco Base de 2,9 %. La Banque centrale Banxico a également effectué une étude mesurant la distribution régionale d'un choc sur les exportations, qui aurait un effet négatif de 0,41 % sur le Mexique, et en particulier sur les États du nord du pays, où l'effet serait de 1,04 %.

Cette situation encourage le Mexique à accélérer le calendrier de négociation d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne. Il convient de faire droit à cette demande, tout en ajustant son calendrier à celui d'une éventuelle révision de l'ALENA, car les scénarios de révision auront des conséquences sur les économies européennes (qui pourraient notamment absorber les surcapacités mexicaines).

L'hypothèse protectionniste

Le retour à un protectionnisme à grande échelle ?

Il est imaginable que Donald Trump, confronté à des échecs répétés sur le front interne, surinvestisse sa compétence en matière commerciale pour satisfaire sa base électorale en cas d'échec de son plan de relance (en raison soit de divisions politiques qui en retarderaient la mise en œuvre, soit d'effets macroéconomiques qui en annuleraient les effets).

Dans une telle hypothèse, les leviers dont disposent la France et l'Union européenne ne sont pas négligeables (saisie de l'ORD de l'OMC, ou renforcement des clauses de contenu local sous forme d'une sorte de *Buy European Act*). Il serait aussi possible d'envisager cette réponse comme un ensemble d'actions coordonnées, visant à instaurer une mondialisation «équitable» (*fair*) suivant le terme de l'administration américaine. Steven Mnuchin a déclaré à plusieurs reprises que l'administration américaine était désormais favorable à un système international encourageant tout à la fois la prospérité, l'équité (*fairness*), la réciprocité et l'ouverture. Ces objectifs se trouvent donc affectés d'un niveau de priorité équivalent : ainsi, si les accords commerciaux existants sont désavantageux pour les États-Unis, ils doivent, du point de vue américain, être renégociés, ou remplacés par des mesures protectionnistes. Cette position est loin d'être isolée, et l'OCDE a enregistré en 2016 que sur un total de 1 500 mesures commerciales prises à titres divers, 1 200 revêtaient un caractère ouvertement protectionniste¹⁵. Le protectionnisme correspond donc aujourd'hui à un

15. OCDE, « Perspectives économiques », novembre 2016, disponible sur : <www.oecd.org>.

état de fait que les communiqués du G20 ne parviennent ni à enrayer, ni à masquer. Tout en conservant une approche ouvertement « régulatrice », une telle régulation pourrait s'exonérer d'une référence exclusive au libre-échange, et se concevoir sous la forme d'un système de protection généralisé et coopératif.

La Chine, future clé de voûte de l'architecture multilatérale ?

Parmi les scénarios d'évolution de l'ordre économique mondial, on ne peut négliger celui qui ferait de la Chine le nouveau pivot d'un espace eurasiatique affranchi de la tutelle américaine et européenne.

Tout retrait des États-Unis des espaces de coordination et des enceintes multilatérales sera exploité par la Chine, qui profite notamment de l'isolationnisme actuel pour lancer une vaste offensive diplomatico-économique autour de son initiative *One Belt, One Road* (OBOR), qui a tenu les 14 et 15 juin 2017 à Pékin son sommet, auquel 40 pays ont été conviés, y compris d'Amérique latine. Les États-Unis n'y furent qu'indirectement représentés. L'agenda de ce sommet, et son communiqué final, reprennent l'ensemble des sujets G20, de sorte qu'il faut tenir ce sommet pour une sorte de « contre-sommet G20 ». De manière plus générale, la Chine entend se positionner comme promoteur d'une nouvelle gouvernance mondiale, dont elle deviendrait le pilier (G20/Club de Paris, Asian Infrastructure Investment Bank, Banque des BRIC, format « 16+1 » regroupant des pays d'Europe de l'Est dont certains membres de l'UE).

Ainsi l'initiative OBOR pourrait-elle représenter un relais de croissance important pour la Chine, par ailleurs confrontée à des problèmes de stabilité économique (dont témoigne notamment l'explosion de l'endettement privé, qui croît à un rythme annuel deux fois supérieur à celui du PIB/hab). La montée en gamme des productions et la réduction progressive de la part de consommation de biens intermédiaires importés dans la valeur ajoutée totale, participent également de cet effort. À mesure que ces tendances se poursuivront, l'économie chinoise pourrait devenir moins dépendante des foyers de consommation occidentaux (européen et américain notamment), ce qui fournirait à Pékin les moyens d'une « grande stratégie ».

Or l'actuelle stabilité macroéconomique de la Chine – pas d'intervention sur le marché des changes sur le mois de janvier, ce qui a permis à Donald Trump d'annoncer qu'il renoncerait à accuser la Chine de manipuler sa devise à l'issue du sommet de Mar-a-Lago en avril 2017 – est aussi le produit d'une politique active de contrôle des flux de capitaux, qui se

traduit par le gel du compte de capital, et surtout du compte financier de la balance des paiements. Ces interventions de contrôle participent également d'une remise en cause du libre-échange.

Par ailleurs, les États-Unis et la Chine pourraient surmonter leurs divergences en organisant, de manière bilatérale, les conditions d'un commerce «équitable». Le 12 mai 2017, le secrétaire d'État américain au commerce a révélé la conclusion d'un accord commercial entre la Chine et les États-Unis. Cet accord permettrait aux États-Unis d'exporter du bœuf et du gaz naturel en Chine, et de faciliter l'accès au marché chinois des fournisseurs de moyens de paiement électronique américains. En outre, l'approbation des autorités chinoises concernant le secteur des biotechnologies et des organismes génétiquement modifiés devrait être accélérée. Réciproquement, les États-Unis se sont engagés à permettre les importations de volaille chinoise, et à accueillir davantage d'investissements directs chinois.

Si un monde unipolaire (sous influence chinoise ou américaine), ou bipolaire, venait à émerger, le multilatéralisme céderait la place à une simple «coordination internationale». Face à ce risque, l'Union européenne et la France pourraient défendre leurs intérêts en plaidant pour une coopération reposant sur des instruments protectionnistes élaborés de manière concertée.



Mots clés

États-Unis

Donald Trump

Commerce international

Politique commerciale française