



Trump 2 : les fondamentaux de la nouvelle guerre commerciale

Laurence NARDON

Laurence Nardon est responsable du Programme Amériques de l'Ifri.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0992-1

© Tous droits réservés,
Paris, Ifri, 2025.

Image : © Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Laurence Nardon,
« Trump 2 : les fondamentaux de la nouvelle guerre commerciale », *Chroniques américaines* Ifri, 7 février 2025.

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Tél.: (0)1 40 61 60 00
E-mail: accueil@ifri.org
www.ifri.org

C'est par un communiqué du 1^{er} février 2025 que le président Trump a annoncé la mise en place de taxes de 10 % sur les produits chinois et de 25 % sur les produits canadiens et mexicains¹. Si les premières sont appliquées par décret exécutif depuis le 4 février, les secondes ont obtenu un sursis de 30 jours. L'annonce de sanctions contre les produits de l'Union européenne (UE) serait, quant à elle, imminente.

Cette offensive ne surprend pas puisqu'elle a été annoncée par le candidat Trump pendant toute sa campagne de 2024 et qu'elle ne fait que poursuivre les mesures engagées lors de son premier mandat, largement laissées en place par l'administration Biden. Elle reste néanmoins aussi brutale qu'ambiguë sur ses objectifs, son déroulement et son soutien dans le pays.

Des bases juridiques nombreuses

La Constitution américaine fait du commerce international une compétence du pouvoir législatif². Mais le vote d'accords commerciaux ou de droits de douane par le Congrès est souvent long et compliqué, car il se heurte aux intérêts des secteurs industriels concernés, représentés par leurs lobbies. En ce qui concerne les accords commerciaux, le Congrès a autorisé en 1974 une procédure d'adoption accélérée des mesures non tarifaires négociées par l'exécutif, dite « Trade Promotion Authority » (TPA). Mais en réponse au changement de l'état d'esprit de l'opinion américaine sur les

questions de libre-échange, le TPA n'a pas été renouvelé par l'administration Biden après 2021.

En ce qui concerne les tarifs douaniers, le législateur a par ailleurs délégué au président ou à certaines agences fédérales le pouvoir d'agir par décret :

- ▀ Le *Trade Expansion Act* de 1962 (section 232) autorise le président à appliquer des tarifs en cas de risque pour la sécurité nationale. C'est le moyen utilisé par Trump puis Biden pour taxer les importations d'acier et d'aluminium à partir de 2018.
- ▀ La Loi sur le commerce de 1974 autorise l'exécutif à adopter des taxes d'entrée temporaires en cas de déséquilibre accru de la balance des paiements avec un pays particulier (jusqu'à 15 %, section 122) ; en cas de hausse substantielle des importations d'un produit particulier (section 201) ; ou encore contre les pays qui se livrent à des pratiques commerciales déloyales ou discriminatoires (section 301).
- ▀ Apportant des clarifications au *Trading with the Enemy Act* de 1917, le *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) de 1977, autorise le président à réguler les importations en cas de guerre ou d'urgence nationale (section 203). Déjà utilisé pour imposer des sanctions financières, c'est la première fois que l'IEEPA sert à imposer des tarifs douaniers.

Des objectifs contradictoires

L'« urgence nationale » dénoncée par Trump pour pouvoir invoquer l'IEEPA est celle des importations de Fentanyl et des arrivées de migrants illégaux sur le territoire américain. Les tarifs douaniers sont ici présentés comme une menace – ou une punition – pour des voisins d'Amérique du Nord et une Chine qui ne surveillent pas assez bien leurs frontières. Trump ne poursuit pas un but économique, mais un but politique. Début février, le Canada et le Mexique ont pris des engagements concrets en la matière, ce qui leur permet d'obtenir un sursis de 30 jours, tandis que la Chine, elle, a refusé toute concession et lancé elle-même des mesures tarifaires contre les États-Unis.

Si la hausse des tarifs douaniers est dans le cas présent un élément de marchandage, Trump a souvent évoqué d'autres objectifs, d'ordre économique, pour justifier ses guerres commerciales. Le premier est fiscal : si les ménages américains consomment des produits d'importation frappés de droits d'entrée plus élevés, ces nouvelles rentrées fiscales vont réduire le déficit public des États-Unis et pourraient même compenser la baisse du revenu fédéral liée à la réforme fiscale prévue en 2025 (Trump évoque régulièrement l'idée de supprimer complètement l'impôt sur le revenu pour le remplacer par des taxes douanières).

En revanche, si les ménages américains renoncent à consommer des produits d'importation devenus plus onéreux, ceci va alors réduire le déficit commercial des États-Unis (qui atteignait 773 milliards de dollars en 2023). En théorie, cette réaction pourrait aussi inciter à la relocalisation des usines sur le territoire américain, afin de produire les biens de consommation nécessaires.

Les responsables de la politique commerciale désignés par Trump et en attente de confirmation par le Sénat ont tenu ces derniers mois des propos reprenant tout ou partie de ces justifications. C'est notamment le cas du futur Secrétaire au commerce, Howard Lutnick, jusqu'à présent P.-D.G. de Cantor Fitzgerald³. En tant que Représentant des États-Unis pour le commerce (US Trade Representative, UTSR), l'avocat Jamieson Greer sera investi des responsabilités les plus directes sur les questions tarifaires. Il avait déjà participé à la mise en place de tarifs contre la Chine et à la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) lorsqu'il était directeur de cabinet du USTR Robert Lighthizer pendant le premier mandat de Trump⁴. Le Secrétaire au trésor Scott Bessent, venu de Wall Street, jouera pour sa part un rôle décisif sur les tarifs imposés pour des raisons de sécurité nationale.

Des contestations en interne

Au-delà des responsables de l'administration, la base MAGA [*Make America Great Again*] soutient pour l'instant la politique tarifaire engagée par le président. Plus largement, c'est depuis le milieu des années 2010 que l'opinion publique américaine s'est détournée du principe de libre-échange, accusé d'avoir nuit aux classes moyennes

en détruisant les emplois industriels. Les administrations Obama puis Trump 1 avaient ainsi interrompu la discussion des accords prévus avec l'UE et avec l'Asie-Pacifique. Donald Trump a ensuite conduit une première guerre douanière. De 2021 à 2024, l'administration Biden avait continué dans cette voie, laissant en place les tarifs mais privilégiant le contrôle des exportations de technologies sensibles vers la Chine.

Début 2025, de nombreuses voix s'élèvent cependant contre une nouvelle offensive douanière, qui risque de relancer l'inflation pour les ménages américains et ralentir l'économie du pays. Elles vont du sénateur de gauche Bernie Sanders, inquiet pour les habitants de son état, le Vermont, aux économistes démocrates modérés du Progressive Policy Institute⁵. À droite, le comité éditorial du *Wall Street Journal*, d'obédience libérale, évoque la guerre commerciale « la plus débile⁶ », tandis que la très républicaine Chambre du commerce des États-Unis condamne la politique engagée. Cette dernière envisage même, avec d'autres groupes d'intérêt, d'entamer des recours juridiques contre l'usage de l'IEEPA par l'administration⁷.

L'Union européenne se prépare à riposter

Alors que plusieurs pays de l'UE ont à leur tête des dirigeants pro-Trump et que le couple franco-allemand est affaibli, les tarifs douaniers qui vont être imposés à l'Europe par l'administration Trump tombent à un bien mauvais moment du point de vue politique. De plus, des pays comme l'Allemagne ou l'Italie, dont les exportations vers les États-Unis représentent plusieurs points de PIB, seront très vulnérables à des hausses de droits de douane. Enfin, la compétitivité des entreprises européennes dans leur ensemble est entravée par des normes sociales et environnementales plus exigeantes qu'ailleurs...

Une solution pour l'Europe des 27 aurait été de dénoncer les mesures protectionnistes abusives de l'administration Trump devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'organisme créé par les États-Unis et les autres grandes puissances pour encadrer la pratique du libre-échange entre les nations. Hélas, les États-Unis sous l'administration Trump 1 ont bloqué la nomination des juges de l'organe d'appel de l'OMC, et ce dernier est désormais inopérant.

L'UE ne peut donc compter que sur elle-même. Elle n'est pourtant pas désarmée. La presse rapporte ainsi que, depuis un an, à Bruxelles, un groupe de travail spécial se prépare à une réélection de Trump et à une nouvelle offensive tarifaire. La « Trump task force » de la Commission aurait élaboré un certain nombre de réponses fermes et concrètes qu'elle pourra brandir le moment venu⁸.

Les responsables européens devront alors profiter des techniques de négociation du président Trump, extrêmement pragmatiques, et qu'il a exposées en détail dans ses propres ouvrages⁹. Il y explique qu'il faut commencer par exiger énormément des adversaires afin de les déstabiliser. Mais, poursuit-il, si ces derniers font face, il faut abandonner les premières revendications et passer à d'autres éléments de négociation. Il est donc crucial que l'UE, qui représente le premier marché du monde avec 450 millions de consommateurs, capable d'imposer ses standards de qualité et de sécurité, apporte une réponse solide et collective aux rodomontades de Donald Trump, car cette attitude sera efficace.

1. « President Donald J. Trump Imposes Tariffs on Imports from Canada, Mexico and China », Washington D.C., Maison-Blanche, 1^{er} février 2025. Les importations d'énergie du Canada vers les États-Unis sont soumises à un taux de 10 % seulement.

2. Article 1, section 18, clause 3 de la Constitution : « The US Congress shall have power to regulate commerce with foreign nations. »

3. B. Schwartz et G. Bade, « Howard Lutnick's Rebirth as One of Trump's Tariff Men », *The Wall Street Journal*, 29 janvier 2025.

4. J. Greer est un Mormon qui a accompli ses deux ans de mission à Bruxelles. Il a ensuite étudié à Paris, accomplissant un double Master en droit des affaires internationales à Paris 1 Panthéon Sorbonne et Sciences-Po.

5. « PPI Statement on President Trump's Reckless Tariffs », Communiqué de presse, Progressive Policy Institute, 1^{er} février 2025.

6. « The Dumbest Trade War Fallout Begins », *The Wall Street Journal*, 2 février 2025.

7. B. Werschkul, « If Trump Goes Big on Tariffs, Lawsuits Are Likely to Follow », Yahoo Finance, 12 janvier 2025.

8. J. Smialek, « Europe Braces for a New Trump Era, Uncertain About What It Means », *The New York Times*, 21 janvier 2025.

9. Voir les deux livres publiés par Donald Trump : avec T. Schwartz, *Trump: The Art of the Deal*, New York, Random House, 1987 ; avec M. McIver, *How to Get Rich*, New York, Ballantine Books, 2004.