



Imposition de tarifs douaniers au Mexique

L'ACÉUM au pied du mur ?

Volume 12, numéro 5, juin 2019

Résumé analytique

Le Président Trump a lancé un sprint politique visant l'adoption de deux projets phares de sa campagne électorale de 2016 : l'érection du mur frontalier avec le Mexique et le renouvellement de l'ALÉNA, à défaut de sa simple disparition. En liant politique commerciale et mesures sur l'immigration illégale, le Président américain mécontente à la fois la classe politique et les milieux d'affaires, pour lesquels la simple adoption de l'ACÉUM par le Congrès est déjà un véritable casse-tête. Ce faisant, il joue le tout pour le tout avant que ne s'amorce la dernière année de son mandat durant laquelle il sera bien difficile de parvenir à remplir ses engagements. Donald Trump est-il en train de trop étirer l'élastique ?

Contenu

L'ACÉUM au pied du mur ?.....	2
Études économiques et articles connexes ce mois-ci.....	9

L'ACÉUM au pied du mur ?

Donald Trump continue à souffler le chaud et le froid dans ses relations avec le Canada et le Mexique. Après avoir annoncé il y a deux semaines la levée des tarifs douaniers sur l'acier et l'aluminium importés du Canada et du Mexique, le Président américain exprimait vendredi dernier sa volonté d'imposer à compter du 10 juin prochain des droits de douane de 5 % sur tous les produits importés du Mexique. Ces droits sont appelés à croître graduellement jusqu'à hauteur de 25 % le 1^{er} octobre 2019 si le gouvernement mexicain n'agit pas pour faire face au problème d'immigration illégale aux États-Unis. Ils demeureront à ce niveau jusqu'à ce que le gouvernement mexicain parvienne à diminuer le nombre d'immigrants illégaux aux États-Unis.

« Mexico is sending a big delegation to talk about the Border. Problem is, they've been 'talking' for 25 years. We want action, not talk. They could solve the Border Crisis in one day if they so desired. Otherwise, our companies and jobs are coming back to the USA! »

- Donald Trump sur Tweeter, 2 juin 2019

La déclaration présidentielle sur les mesures d'urgence pour faire face à la crise frontalière¹ fait état d'une coopération passive de la part du gouvernement mexicain dans cette immigration de masse qui constitue « une menace extraordinaire à la sécurité nationale et à l'économie des États-Unis ». Selon le Président Trump, le Mexique dispose de lois sur l'immigration qui pourraient mettre fin au flot d'immigrants aux États-Unis en les retournant dans leur pays et en sécurisant la frontière mexico-américaine.

Cette déclaration exige ainsi que le gouvernement mexicain prenne des mesures pour « apaiser » le problème migratoire, le Président américain agissant comme seul juge des résultats des mesures qui seraient adoptées.

Cette politique du Président Trump s'inscrit dans le cadre de son plan « Make America Great Again » lancé durant la dernière campagne électorale présidentielle aux États-Unis. La déclaration présidentielle exprime clairement l'argument à la base du slogan de la campagne Trump, c'est-à-dire que les États-Unis ont trop longtemps été la tirelire des États étrangers, faute de détermination de la part du gouvernement américain, et qu'il est temps de remettre à l'avant les intérêts des États-Unis.

¹ Traduction libre

À 18 mois de l'échéance électorale, on peut dire que la campagne pour les élections présidentielles de 2020 est commencée. On voit le Président Trump tirer les premières salves de son discours électoral vers les démocrates. Il est en effet particulier de voir utilisé un langage si partisan dans une déclaration présidentielle. Le président y accuse les Démocrates de refuser de l'aider face à cette crise « in any way, shape or form ». Il les accuse aussi de « manquement total au devoir ». On peut déjà l'imaginer sur une tribune.

« La crise des migrants est une calamité qui doit maintenant être résolue — et peut être facilement résolue — au Congrès... En tant que président des États-Unis, mon devoir suprême est la défense du pays et de ses citoyens. Une nation sans frontières n'est pas une nation du tout. Je ne resterai pas les bras croisés et je ne permettrai pas que notre souveraineté soit érodée, que nos lois soient piétinées ou que nos frontières ne soient plus respectées. »

- Donald Trump, *Statement from the President Regarding Emergency Measures to Address the Border Crisis*. 30 mai 2019.

Les plans de cette administration ne sont pas toujours faciles à suivre, c'est le moins qu'on puisse dire. La signature de la déclaration présidentielle est venue à peine quelques heures après l'introduction au Sénat mexicain du projet de loi visant l'adoption de l'accord Canada-États-Unis-Mexique (ACÉUM). Il semblait alors que l'exécutif américain avait orchestré un ballet diplomatique visant à mettre la pression sur les Démocrates pour qu'ils procèdent à l'adoption de l'accord à la Chambre des représentants. Les États-Unis ont, dans un premier temps, mis fin il y a deux semaines aux droits de douane sur l'acier et l'aluminium. Il s'agissait sûrement d'une condition du Canada et du Mexique pour avancer dans le processus de ratification de l'accord.

Le gouvernement canadien a ensuite présenté le 29 mai à la Chambre des communes le projet de loi C-100 visant la mise en œuvre de l'accord. Le gouvernement mexicain a fait de même deux jours plus tard. Difficile de ne pas y voir une opération soigneusement planifiée.

Au Canada, on peut croire que le premier ministre Trudeau aimerait bien fermer ce dossier avant la campagne électorale canadienne qui s'amorcera à la fin de l'été. Moins il y aura de fers à croiser avec M. Trump, moins la campagne électorale libérale risque de s'empêtrer avec le locataire de la Maison-Blanche dans des échanges aux effets potentiellement néfastes sur l'électorat. Au Mexique, il n'y a pas d'urgence d'agir pour le Président Lopez Obrador, mais il aimerait sûrement lui aussi voir derrière lui l'adoption de cet accord commercial qu'il n'a pas négocié et qu'il a tenu à faire signer pas son prédécesseur.

L'opération charme s'est cependant heurtée aux difficultés du Président Trump dans l'érection du mur frontalier entre son pays et le Mexique, projet emblématique de la dernière campagne électorale. L'engagement électoral de M. Trump était alors de construire un mur à la frontière mexicaine et de faire payer la facture par les Mexicains. Devant le refus catégorique du gouvernement mexicain, la seconde partie de l'engagement est vite devenue caduque, le Président américain devant alors se tourner vers le Congrès pour obtenir les fonds nécessaires à l'érection du mur.

Il est cependant aux prises avec la ferme détermination des Démocrates de barrer la route au projet de mur par tous les moyens possibles, détermination qui s'est encore raffermie avec l'élection d'une majorité démocrate à la Chambre des Représentants. Après quelques manœuvres exécutives pour tenter de forcer la main au Congrès afin de financer son projet, le Président Trump s'est finalement tourné vers son pouvoir discrétionnaire en matière d'urgence nationale pour contourner ses adversaires et trouver le financement nécessaire. Sa stratégie est de réallouer des fonds déjà attribués par le Congrès à des agences ou à des ministères vers la construction du mur.

La déclaration présidentielle évoque le pouvoir discrétionnaire du Président prévu à l'*International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*. Cette loi offre au Président une grande latitude quant à l'adoption de mesures économiques lorsqu'il déclare une situation d'urgence nationale. Depuis son adoption en 1977, la Maison-Blanche a déclaré 54 situations d'urgence en vertu de l'IEEPA, dont 29 sont toujours en cours. On peut ici penser aux sanctions économiques contre l'Iran qui sont toujours en vigueur 40 ans après la prise d'otages de l'ambassade américaine à Téhéran. Généralement, cette loi a été utilisée dans le cadre de régimes de sanctions internationales à la suite d'un conflit armé afin d'empêcher des transactions ou de geler des avoirs. Aucun Président n'a encore utilisé ses dispositions pour imposer des tarifs douaniers sur les produits importés d'un autre État ou sur quelque produit importé aux États-Unis.

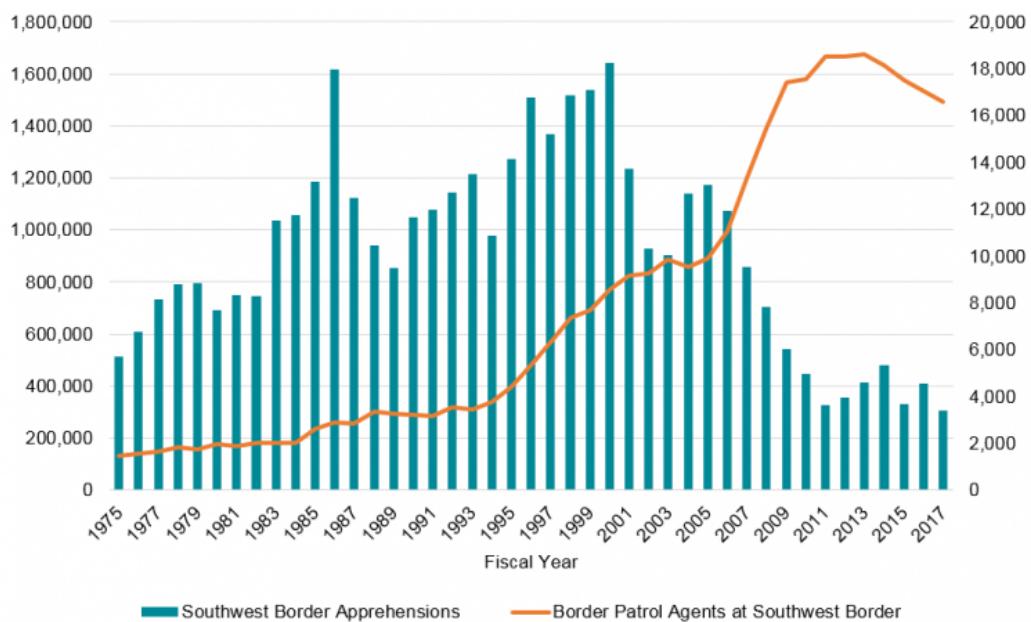
Les Démocrates ont évidemment contesté politiquement et légalement la légitimité de l'invocation des mesures d'urgence par le Président, estimant qu'il s'agissait d'une interprétation trop large d'une loi qui n'avait pas comme objectif d'intervenir de cette manière dans les débats politiques intérieurs. Trois critiques sont généralement évoquées à l'encontre de la structure de l'IEEPA et de son utilisation par le Président. La première est l'absence de définition de « l'urgence nationale » et de la « menace inhabituelle et extraordinaire », qui servent de justification à la déclaration présidentielle. La seconde est le travestissement au fil des années d'une loi qui devait encadrer les pouvoirs présidentiels et qui a plutôt été utilisée pour lui en octroyer davantage. La troisième est la difficulté pour le Congrès de faire valoir ses prérogatives, un vote des deux tiers de ses membres étant sans doute nécessaire pour contrecarrer les plans présidentiels. Notons que jamais encore le Congrès n'a amorcé une procédure de contestation d'une déclaration présidentielle en vertu de l'IEEPA.

L'absence de définition précise de l'urgence nationale dans la loi octroie au Président un vaste pouvoir dans sa définition. Il s'agissait sans doute d'un objectif des législateurs de l'époque qui souhaitaient donner le pouvoir au Président de faire face à toutes sortes de situations exceptionnelles de nature très diverses. Même si le Président semble étirer au-delà du possible les dispositions de la loi, il n'est pas clair que la Cour Suprême déciderait de limiter le pouvoir exécutif. Le Congrès dispose toujours du pouvoir législatif de renverser

la déclaration présidentielle, mais doit disposer d'appuis représentant les deux tiers des élus des deux Chambres, ce qui n'est pas une mince tâche.

La direction prise par le Président américain semble très impopulaire aux États-Unis. La plupart des élus consultés, même chez les Républicains, se montrent très réfractaires à l'idée d'imposer de nouveaux tarifs douaniers au Mexique. Plusieurs groupes et entreprises songent à utiliser des recours légaux pour empêcher l'imposition de ces tarifs, qui auraient des effets importants sur des pans entiers de l'économie américaine. Si les tribunaux ont à se prononcer sur la définition de l'urgence nationale, il sera bien difficile de justifier le caractère exceptionnel des niveaux actuels de passages illégaux à la frontière sud des États-Unis. Il faut en effet remonter à 1971 pour retrouver un nombre aussi bas d'arrestations d'immigrants illégaux à la frontière sud-ouest des États-Unis, malgré le fait que les patrouilleurs y sont dix fois plus nombreux qu'à l'époque.

TABLEAU 1 : ARRESTATIONS À LA FRONTIÈRE SUD-OUEST DES ÉTATS-UNIS 1975 — 2017



Source : United States Border Patrol, Southwest Border Sectors

Les tractations politiques, déjà très complexes en temps normal au Congrès américain pour l'adoption de quelque projet de loi, sont en voie de devenir inextricables à mesure que des liens sont créés entre des enjeux qui ont dans les faits peu à voir les uns avec les autres. Urgence nationale, tarifs douaniers, immigration, accord commercial, salmigondis politique d'enjeux qui n'ont en commun que de constituer des éléments du plan électoral de Donald Trump qui souhaite se présenter avec un bilan politique constitué de réussites grâce à sa

poigne de fer, à ses talents de négociateur et à son rôle d'outsider de la classe politique de Washington.

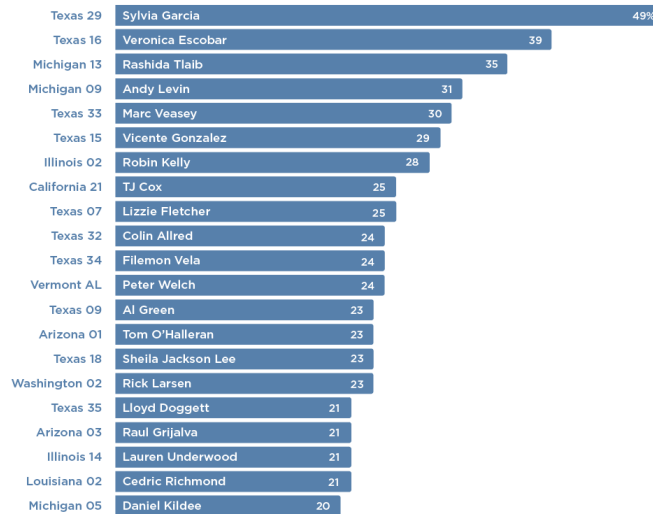
Les projecteurs se sont une fois de plus fixés sur M. Trump, mais il n'en demeure pas moins que la majorité démocrate à la Chambre des Représentants n'est toujours pas satisfaite de l'ACÉUM et qu'elle exige des modifications pour en assurer le passage au Congrès. La présidente de la Chambre des Représentants Nancy Pelosi en détient les clés et ne lancera le processus d'adoption de l'accord qu'une fois que certaines conditions seront satisfaites. Dans une situation similaire en 2008, alors que le Président Bush tentait de forcer la main du Congrès dans l'adoption de l'accord commercial États-Unis-Colombie, Mme Pelosi n'a pas hésité à renvoyer M. Bush à ses devoirs en laissant mourir le projet au feuillet. L'accord ne sera finalement adopté que trois ans plus tard.²

Les Démocrates disposent à la Chambre des Représentants d'une majorité de 36 votes sur les Républicains, ce qui veut dire que, si l'on postule que tous les Républicains voteront en faveur de l'accord, 18 Représentants démocrates doivent être convaincus de voter pour l'ACÉUM afin qu'il soit adopté. Le Peterson Institute a fait l'exercice d'identifier quels sont les Représentants démocrates qui sont le plus susceptibles de voter en faveur de l'ACÉUM

Figure 2

Democrats in Congressional districts most reliant on exports to Canada and Mexico

Exports to Canada and Mexico as percent of district payroll



Note: Exports include both goods and services. Export data from 2018 (goods) and 2017 (services). Names are 116th House Representatives. List was drawn from top 80 Congressional districts with highest export to payroll ratios.

Sources: Trade data from Trade Partnership; payroll data from 2016 County Business Patterns for Congressional Districts, US Census Bureau.

² Voir Deblock, C. et S. Zini. Les accords de libre-échange avec le Pérou et la Colombie. En ligne : <http://www.ceim.uqam.ca/spip.php?article523>

en retenant comme critère la part des revenus de leur district électoral qui est liée aux exportations au Canada ou au Mexique. 22 Représentants œuvrent dans des districts où ces exportations représentent plus de 20% des revenus. On peut penser que plusieurs d'entre eux seraient enclins à voter en faveur de l'ACÉUM s'ils en avaient l'occasion. Mais la décision revient finalement à la Présidente de la Chambre, Nancy Pelosi, qui décide de l'opportunité de lancer le processus d'adoption de l'ACÉUM au Congrès. Il faut également souligner que la population américaine semble très favorable à l'adoption de l'accord, ce qui n'est pas sans impact à la veille de la campagne électorale présidentielle. Le dernier sondage disponible faisait état de 51% des Américains qui disaient appuyer l'adoption de l'ACÉUM alors que 14% s'y opposaient.

Une partie de la solution repose peut-être sur la *New Democrat Coalition*, regroupement de 101 élus démocrates qui se disent en faveur de la croissance économique, de l'innovation et de politiques fiscalement responsables. Le 5 juin 2019, la coalition a rendu publique une liste de ses priorités qui peut nous donner une idée de la complexité des négociations politiques entourant l'adoption de l'accord au Congrès.

1. Rétablir la confiance dans les relations commerciales des États-Unis avec nos alliés nord-américains.
 - Annuler les tarifs unilatéraux que le président Trump a annoncés pour le Mexique et maintenir une frontière sûre et opérationnelle avec le Mexique, permettant la poursuite des échanges commerciaux et la libre circulation des personnes.
 - Maintenir la suppression des droits de douane en vertu de l'article 232 appliqués au Canada et au Mexique sur l'acier et l'aluminium, ne pas les remplacer par des quotas, et supprimer la menace des droits de douane en vertu de l'article 232 sur les automobiles et les pièces automobiles.
 - Éliminer la menace de retrait de l'ALENA.
 - Autoriser à nouveau la Banque d'import-export par un projet de loi garantissant à long terme que la banque sera ouverte et pleinement fonctionnelle et élargira plutôt que de restreindre son soutien aux exportateurs américains et aux emplois américains, en particulier en refusant toute limite de concentration de l'utilisation de la Banque par les exportateurs.

2. Renforcer les engagements en matière de respect de la législation touchant le travail et l'environnement dans l'ACÉUM et veiller à ce que les modifications proposées dans la loi de mise en œuvre de l'accord n'aient pas d'incidence négative sur les entreprises, les consommateurs ou les travailleurs des États-Unis.
 - Poursuivre les progrès après l'adoption par le Congrès mexicain de la législation sur la réforme du travail avant l'examen de la loi de mise en œuvre par le Congrès américain.
 - Soutenir la création de groupes de travail de démocrates de la Chambre intéressés à soutenir l'accord afin de résoudre les problèmes en suspens concernant l'application des lois, le droit du travail, l'environnement et l'accès aux médicaments avant l'examen par le Congrès de la loi de mise en œuvre.
 - Fournir une assistance technique et un renforcement des capacités pour aider le Mexique à mettre en œuvre ses engagements en matière de travail et d'environnement.

- Refuser tout effort, y compris dans la loi de mise en œuvre, visant à abaisser le seuil de minimis actuel aux États-Unis.
 - Empêcher l'utilisation des tarifs de l'article 301 comme moyen de coercition.
3. Utilisez l'élan de la conclusion de l'accord pour faire avancer des priorités nationales bipartites. Nous exhortons les dirigeants démocrates de la Chambre à obtenir que le sénateur McConnell et le président Trump s'engagent à prioriser, avant l'examen d'une mesure législative visant l'adoption de l'ACÉUM, notamment :
- Une loi sur les infrastructures.
 - Une loi ayant comme objectif de combler l'écart de compétences et d'opportunités sur le marché du travail.
 - Une loi visant à augmenter le salaire minimum fédéral.

Les jeux politiques dans l'arène américaine se sont encore complexifiés au cours des dernières semaines. Le facteur le plus important est sans doute aujourd'hui le temps qui file rapidement au moment où la campagne électorale présidentielle s'amorce et où les positions des adversaires politiques se cristalliseront, rendant très difficile l'adoption de tout nouveau projet. La dernière année d'un mandat présidentiel n'étant jamais la plus féconde.

Donald Trump vient d'ajouter une couche de complexité en liant, sans le dire bien sûr, l'adoption de l'ACÉUM à son projet de mur frontalier. Il a décidé de tenter de jouer le tout pour le tout, en se ménageant toutefois une position de repli aisée, étant finalement le seul juge des efforts consentis par le gouvernement mexicain pour lutter contre l'immigration illégale aux États-Unis. Ce qui semble certain est qu'il ne peut se présenter devant les électeurs américains sans à la fois un projet de mur et un nouvel accord commercial. Il s'agit de deux projets phare de son mandat et l'échec à remplir ces deux engagements lancerait le message que le grand négociateur qu'il croit être n'est finalement pas si habile et que le rôle d'outsider qu'il s'est donné le condamne peut-être à la réalisation de bien peu de choses. En ce sens, la pression qu'il souhaite d'habitude faire porter sur ses adversaires est maintenant davantage sur ses propres épaules, car il sait bien qu'en novembre 2020 le jugement des électeurs se portera sur les résultats concrets de son mandat.

Études économiques et articles connexes ce mois-ci.

Alden, Edward. Why Congress Cannot Allow the Trump Tariffs on Mexico to Stand. Council on Foreign Relations, 31 mai 2019. En ligne : <https://www.cfr.org/blog/why-congress-cannot-allow-trump-tariffs-mexico-stand>

Edmondson, Catie et Maggie Haberman. *Senate Republicans Warn White House Against Mexico Tariffs*. New York Times, 4 juin 2019. En ligne : <https://www.nytimes.com/2019/06/04/us/politics/republicans-mexico-tariffs.html>

Elliott, Kimberly Ann. *Will Trump's Mexico Tariffs Finally Force Congress to Rein In His Bullying?* World Politics Review, 4 juin 2019. En ligne : <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27910/will-trump-s-mexico-tariffs-finally-force-congress-to-rein-in-his-bullying>

New Democrat Coalition. *New Democrat Coalition Lays Out NAFTA 2.0 Priorities*. En ligne : <https://newdemocratcoalition.house.gov/media-center/press-releases/new-democrat-coalition-lays-out-nafta-20-priorities>

O'Neil, Shannon K. Mexico's Response to Tariffs Won't Make Trump Happy. Bloomberg, 3 juin 2019. En ligne : <https://www.cfr.org/article/mexicos-response-tariffs-wont-make-trump-happy>

Pose, Adam S. Trump's New Tariff Actions: A Wakeup Call to Global Markets. Peterson Institute for International Economics, 31 mai 2019. En ligne : <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-new-tariff-actions-wakeup-call-global-markets>

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Direction

Christian Deblock, professeur
titulaire au département de
science politique de l'UQAM et
directeur de recherche du CEIM.

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Rédaction

Guy-Philippe Wells, chercheur au CEIM.

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

