



CHRONIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINNE

Renégociation de l'ALÉNA

La manière Trump

Volume 10, numéro 7, novembre 2017

Résumé analytique

Le processus de renégociation de l'ALÉNA lancé par les États-Unis au printemps 2017 se révèle unique à plusieurs égards dans l'histoire de telles négociations. Préparation brouillonne, direction incertaine, absence de consensus sur les objectifs, argumentation déficiente, consultation expéditive, la liste est longue. N'est-ce pas la marque d'une présidence qui correspond elle aussi à cette description ? Négociation semblant marquée plus que jamais par la personnalité du Président en exercice, nous retournons au livre qu'il a publié au milieu des années 1980 sur l'art de bien négocier pour chercher une explication à la stratégie actuelle des négociateurs américains.

Contenu

La manière Trump	2
Études économiques et articles connexes ce mois-ci	7

La manière Trump

Les négociateurs canadiens, mexicains et même américains semblent sous le choc du processus inédit de négociation amorcé cet été dans le cadre du renouvellement de l'ALÉNA. Préparation hâtive des négociateurs américains, positions brouillonnes qui changent de jour en jour, absence d'offres en contrepartie des demandes, échéancier irréaliste, tout porte à croire que l'espace des négociations commerciales est lui aussi sous l'effet du caractère très particulier du quarante-cinquième président des États-Unis. Les études psychologiques sur ce personnage, quand elles ne sont pas psychiatriques, se multiplient et, sans vouloir aller aussi loin dans l'exercice, nous croyons intéressant de remonter dans le temps pour examiner quelles semblent être les convictions de M. Trump lorsque vient le temps de négocier une entente.

Nous avons donc consulté *The Art of the Deal* paru en 1987 sous la plume de Donald Trump, bien qu'il ait été largement rédigé par un journaliste. Grand succès d'édition à l'époque, il est demeuré à la tête du classement des meilleurs vendeurs effectué par le *New York Times* durant 13 semaines et sur cette liste durant 48 semaines. Œuvre biographique, elle présente les décisions et les réflexions de l'homme d'affaires à travers le développement de différents projets, essentiellement dans le secteur de l'immobilier.

Quatre passages du texte semblent révéler la manière de faire de l'homme d'affaires : viser très haut, brouiller les pistes, paraître indifférent face à l'importance de conclusion d'un accord, utiliser tous les outils à sa disposition pour se créer des avantages. Mais on y trouve aussi la reconnaissance qu'une bonne entente doit avantager tous les partenaires et, qu'après le spectacle, il faut livrer la marchandise.

« Mon style de négociation est assez simple et direct. Je vise très haut et puis je ne cesse de pousser, pousser et pousser pour obtenir ce que je veux ».

« La pire chose que vous pouvez faire dans une négociation est d'apparaître comme étant désespéré de conclure une entente. Ça fait en sorte que la partie adverse sent le sang, ce qui vous tue ».

« Les meilleures ententes sont celles qui permettent à chaque partenaire d'obtenir quelque chose de l'autre. »

« Vous ne pouvez pas enfumer les gens trop longtemps. On peut créer de l'excitation, on peut faire une promotion exceptionnelle, obtenir une bonne couverture médiatique et faire dans l'hyperbole. Mais si vous ne livrez pas la marchandise en fin de compte, les gens vont s'en rendre compte. »

On voit donc non seulement l'importance qu'accorde M. Trump à la mise en scène des négociations pour tenter de développer un avantage sur ses partenaires, mais aussi la conclusion qu'après cette escalade, il faut en arriver à une solution raisonnable qui bénéficiera à tous. On observe la même stratégie dans sa formule en 11 étapes pour avoir du succès en affaires.

1. Penser grand
2. Protéger les faiblesses et les avantages vont agir d'eux-mêmes
3. Maximiser les options
4. Connaître son marché
5. Utiliser sa position dominante
6. Améliorer sa localisation
7. Propager la nouvelle
8. Répliquer aux coups
9. Livrer la marchandise
10. Contenir les coûts
11. Avoir du plaisir

Si l'on poursuit la comparaison avec la renégociation de l'ALÉNA, on peut dire que M. Trump a mis en branle les 8 premières étapes au cours des derniers mois. Les objectifs de renégociation sont ambitieux, la porte à l'annulation de l'accord est grand ouverte, l'administration pose des gestes offensifs tels que les tarifs compensatoires énormes demandés à Bombardier et les concessions demandées au Canada et au Mexique ne sont pas assorties de propositions de gain correspondants.

Tout ça peut être très bien dans le monde des affaires, mais M. Trump n'évolue plus dans un univers qui fonctionne selon ces règles. Plusieurs caractéristiques distinguent les négociations commerciales comme celles sur l'ALENA, d'une négociation d'affaires. D'abord, ses partenaires ne sont pas pressés de parvenir à une entente ; ils n'ont pas choisi de lancer le processus de renégociation et ils connaissent l'échéancier politique auquel M. Trump fait face. Le Canada et le Mexique ont bien peu d'intérêt à faire avancer les négociations rapidement. L'entente actuelle leur convient et ils sont conscients que, dans l'état actuel des choses, une future entente ne saurait les avantager. Laisser traîner la négociation semble donc la stratégie à adopter, en forçant l'administration américaine dans ses derniers retranchements, soit l'exécution de la menace de mettre fin à l'ALÉNA.

C'est là que joue une seconde caractéristique distinguant les négociations commerciales : il n'est pas clair que M. Trump peut légalement mettre fin à l'accord de son propre chef. En effet, un débat se dessine aux États-Unis sur cette question. La Constitution des États-Unis donne au Congrès le pouvoir d'imposer et de recueillir les taxes, tarifs, droits de douane et autres, et de réglementer le commerce international. Si le Président détient le pouvoir de négocier les accords commerciaux internationaux, la Constitution ne lui accorde aucun pouvoir spécifique sur le commerce international. Un accord commercial signé par le Président doit être l'objet d'une loi adoptée par le Congrès pour entrer en vigueur.

Cependant, le Congrès peut déléguer au Président une partie de ses pouvoirs de réglementation du commerce international. Selon le Congressional Research Service, les dispositions législatives qui prévoient une telle délégation des pouvoirs requièrent que le Président estime qu'une situation particulière légitime son intervention. Par exemple, l'International Emergency Economic Powers Act of 1977 permet au Président d'exercer des pouvoirs relatifs à l'importation et l'exportation s'il déclare une situation d'urgence nationale visant une menace extraordinaire.

Deux articles de la loi américaine visant la mise en œuvre de l'ALÉNA délèguent les pouvoirs du Congrès au Président et lui permettent de proclamer des modifications aux droits de douane lorsqu'il le juge approprié.

L'exercice par le Président de la délégation des pouvoirs du Congrès en matière de commerce international est soumis à la contestation auprès des tribunaux. En général, les recours judiciaires sur ces questions doivent être traités par la U.S. Court of International Trade (CIT) et les appels de ses décisions sont dirigés vers la U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit.

La décision du tribunal ne porte pas le bien-fondé du besoin d'agir, mais plutôt sur le lien entre le problème soulevé par le Président et les solutions qu'il a mises en œuvre. Il semble donc que le droit américain laisse au Président une bonne marge de manœuvre dans la détermination des causes qui le poussent à utiliser les pouvoirs qui lui sont délégués par le Congrès. Il semble donc que le Président Trump aurait assez de latitude pour imposer une série de tarifs douaniers au Canada et au Mexique sans avoir besoin d'obtenir l'aval du Congrès.

Il en va autrement pour la question de mettre fin à un accord commercial. L'article 2205 de l'ALÉNA prévoit que : « Une Partie pourra se retirer du présent accord six mois après avoir signifié un avis écrit de retrait aux autres Parties. Si une Partie se retire de l'accord, celui-ci demeurera en vigueur pour les Parties subsistantes. » L'accord ne prévoit pas quels sont les processus internes à chaque pays qui permettent à l'un d'entre eux de signifier cet avis. Chaque pays dispose de ses mécanismes législatifs qui permettent d'en arriver à ce résultat. Même si le Président Trump estime qu'il a le pouvoir de signifier cet avis, ce qui semble fort probable, la question de savoir s'il a le pouvoir législatif de mettre fin à l'accord unilatéralement n'est pas pour autant réglée.

La Constitution américaine ne prévoit pas quelle instance a le pouvoir de mettre fin à un traité. Les précédents historiques semblent toutefois accorder ce pouvoir au Président. Le Président Carter a unilatéralement mis fin en 1978 au Sino-American Mutual Defense Treaty of 1954. Le pouvoir de la Maison-Blanche à mettre fin au traité a été contesté jusqu'en Cour suprême, qui a estimé qu'il s'agissait d'une question politique qui ne devait pas être l'objet d'une contestation judiciaire. On peut arguer qu'il s'agit ici d'une question de politique étrangère, alors que les prérogatives du Congrès sont plus claires en matière de commerce. Ceci dit, rien n'indique, ni dans l'ALÉNA ni dans la loi du Congrès visant sa mise en vigueur, la procédure de sortie de l'accord.

La signification au Canada et au Mexique du retrait des États-Unis de l'accord ne rendrait pas caduque la loi du Congrès visant sa mise en œuvre, mais rendrait inopérants des sections entières de cette loi. En résumé, même si le Président ne dispose pas explicitement du pouvoir de mettre un terme à l'ALÉNA, le processus est suffisamment ambigu pour que le Président puisse le faire.

Ce qui nous amène à une troisième caractéristique qui distingue les accords commerciaux des contrats d'affaires. Le pouvoir politique ne se manifeste pas de la même manière que le pouvoir corporatif. En entreprise, l'actionnaire majoritaire détermine s'il met fin ou non au contrat, sous réserve des clauses prévues à cet effet. En politique, le pouvoir est plus diffus et les contre-pouvoirs politiques et économiques peuvent jouer un rôle considérable dans la prise de déci-

sion. Si les élus du Congrès ne donnent pas leur appui au Président, celui-ci ne peut pas se tourner vers un Congrès concurrent. Il fait toujours face aux mêmes élus, aux mêmes groupes de pression. Et ils sont nombreux à estimer que l'administration actuelle fait fausse route dans sa stratégie commerciale.

Des voix se sont élevées aux États-Unis pour s'opposer aux propositions les plus controversées de la partie américaine à la négociation. Cette semaine, un groupe d'élus de la Chambre des représentants composé autant de républicains que de démocrates a fait parvenir une lettre au Représentant américain au commerce et patron des négociations, M. Lighthizer, lui faisant part de leur inquiétude à propos des propositions américaines touchant l'industrie automobile : « Malheureusement, il apparaît que quelques propositions américaines discutées aux tables de négociation de l'ALÉNA, incluant la proposition sur les règles d'origine des véhicules moteurs, élimineraient les avantages comparatifs dont bénéficient les entreprises américaines sous les règles actuelles ou mèneraient à leur rejet par le Mexique et le Canada et ainsi à la fin de l'accord. » Les congressistes ne s'opposent pas à une modernisation de l'ALÉNA, mais bien au retrait des États-Unis de l'ALÉNA.

De la même manière, une coalition du monde de l'automobile composée d'associations commerciales, de syndicats, de détaillants et de petites entreprises s'est formée pour défendre l'ALÉNA. La Driving American Job estime que l'ALÉNA a joué un rôle majeur dans la renaissance manufacturière de l'industrie automobile et que les règles ne doivent pas être changées.

La puissante U.S. Chamber of Commerce, l'industrie automobile, plusieurs associations de production agricole, les forces vives du monde des affaires des États-Unis ont manifesté non seulement leur appui à l'ALÉNA, mais leur opposition aux positions de négociation défendues par l'administration Trump. C'est un spectacle saisissant auquel nous assistons alors que la coordination entre l'USTR et le monde des affaires est d'habitude très bien orchestrée. Cet automne, nous sommes plutôt témoins d'une administration américaine brouillonne, qui cherche ses repères, qui utilise des arguments réfutés par ses propres pairs et qui semble de plus en plus isolée.

Il est ainsi difficile de ne pas voir dans tout ce brouhaha américain une simple tentative de M. Trump de développer un rapport de force avec le Canada et le Mexique. Il suit en tâtonnant les 11 étapes du succès décrites dans « Art of the deal » dans un contexte où ses tours de passe-passe habituel ne fonctionnent pas.

S'extirpant du monde du commerce, il faut également mettre en perspective la promesse électorale de M. Trump de mettre fin à l'ALÉNA avec l'ensemble de son programme politique. M. Trump est jusqu'à maintenant en difficulté dans la mise en œuvre de ses engagements électoraux emblématiques. Que ce soit le mur avec le Mexique, l'abrogation de l'Obamacare, l'exclusion des musulmans ou la réforme fiscale, le Président Trump a beaucoup de difficulté à réaliser quoi que ce soit. Le public américain n'est pas dupe. Plus des deux tiers des Américains estiment qu'il n'a rien ou presque rien fait depuis son élection tout en détenant le taux d'approbation le plus faible d'un président américain depuis 1946, soit la première fois où ce taux a été mesuré.

Dans ce contexte, il serait difficile pour M. Trump de signer un accord qui ne présenterait pas de gains majeurs pour les États-Unis, gains que ses partenaires commerciaux ne semblent pas prêts à lui offrir.

Le scénario qui nous semble le plus probable dans l'état actuel des choses est une forme d'enlèvement des négociations qui mènerait à une signification du retrait des États-Unis par M. Trump. Le fait que M. Trump soit si impopulaire encourage sûrement le Mexique et le Canada à laisser traîner les choses aux tables de négociation. D'autant plus qu'ils obtiennent chaque semaine de nouveaux appuis aux États-Unis pour combattre les prétentions américaines.

Si M. Trump signifie le retrait des États-Unis de l'ALÉNA, sa décision sera sûrement contestée devant les tribunaux américains. Le Mexique et le Canada n'auront rien à faire, la contestation viendra d'entreprises américaines pour lesquelles l'accord est vital. Et la bataille judiciaire pourrait être longue. En effet, les questions constitutionnelles soulevées par l'exercice du pouvoir présidentiel en matière de commerce pourraient sûrement faire leur chemin jusqu'en Cour suprême. Durant la période de contestation, l'administration américaine pourrait maintenir le statu quo, c'est-à-dire que l'ALÉNA serait toujours en fonction. Ceci ferait en sorte que M. Trump remplisse sa promesse de mettre fin à l'ALÉNA, tout en maintenant en vigueur un accord largement appuyé aux États-Unis. Le Président américain qualifierait sûrement cette situation de « win-win ».

Il ne reste que trois ans au mandat de M. Trump et tout indique pour le moment qu'il pourrait faire figure de faux pas malheureux dans l'histoire présidentielle des États-Unis. Après un an de pouvoir, 73 journées de golf, 2467 tweets, une seule conférence de presse, zéro loi majeure adoptée par le Congrès, Donald Trump semble surtout suivre sa onzième règle du succès en affaires : have fun !

Références

Hufbauer, Gary Clyde. Can Trump terminate NAFTA? Peterson Institute for International Economics, 10 octobre 2017. En ligne : https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/can-trump-terminate-nafta?utm_source=update-newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=

Inside U.S. Trade. Auto groups form coalition to preserve NAFTA. 26 octobre 2017.

Lewis, Caitlain Devereaux. Presidential Authority over Trade: Imposing Tariffs and Duties. Congressional Research Service, 9 décembre 2016. En ligne : <https://fas.org/sqp/crs/misc/R44707.pdf>

Sanford, Mark et coll. Letter to USTR regarding Rules of Origin proposal in NAFTA. En ligne : <http://dearcolleague.us/2017/11/sign-on-letter-to-ustr-regarding-rules-of-origin-proposal-in-nafta/>

Silverstein Jason. Most Americans think Trump has accomplished little or nothing, poll says. Newsweek, 5 novembre 2017. En ligne : <http://www.newsweek.com/trump-accomplished-little-nothing-poll-says-702229>

Trump, Donald. The Art of the Deal. Random House, 1987.

Études économiques et articles connexes ce mois-ci.

Alden, Edward. Trump's Brewing Trade War With Canada. Council on Foreign Relations, june 2017. En ligne: <https://www.cfr.org/blog/trumps-brewing-trade-war-canada>

Farnsworth, Eric. How China and the Trump Effect Have Changed Japan's Position in Latin America. World Politics Review, 23 octobre 2017. En ligne: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/23431/how-china-and-the-trump-effect-have-changed-japan-s-position-in-latin-america>

Gonzalez, Anabel. Globalization for all. Project Syndicate, 11 octobre 2017. En ligne : <https://www.project-syndicate.org/commentary/trade-globalization-latest-studies-by-anabel-gonzalez-2017-10>

Greenberg Center for Geoeconomic Studies. The Rise of Digital Protectionism. Council on Foreign Relations, 18 octobre 2017. En ligne: <https://www.cfr.org/report/rise-digital-protectionism>

International Center for Trade and Sustainable Development. US Trade Policy in Focus as NAFTA Fifth Round, Asia Meetings Approach. Bridges, Vol. 21, No 26, 2 novembre 2017. En ligne: <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-trade-policy-in-focus-as-nafta-fifth-round-asia-meetings-approach>

International Center for Trade and Sustainable Development. US, China Leaders Prepare to Talk Trade at Beijing Meet. Vol. 21, No 26, 2 novembre 2017. En ligne: <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-china-leaders-prepare-to-talk-trade-at-beijing-meet>

International Center for Trade and Sustainable Development. US, India Look to Next Steps in Trade, Economic Relationship. No 26, 2 novembre 2017. En ligne: <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-india-look-to-next-steps-in-trade-economic-relationship>

World Politics Review. Trump's Trade Threats Have Pushed Mexico and China Closer Together. 19 octobre 2017. En ligne : <https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/23420/trump-s-trade-threats-have-pushed-mexico-and-china-closer-together>

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.

Rédaction

Guy-Philippe Wells, chercheur
associé au CEIM.

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

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

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca

