



BORIS SÉMÉN

DÉBATS • DONALD TRUMP

Le protectionnisme, une histoire politique des Etats-Unis, de George Washington à

Donald Trump

Par Pascal Riché

Publié le 19 janvier 2025 à 05h30

Lecture 10 min.

Article réservé aux abonnés

Offrir l'article

ENQUÊTE | Contre l'avis des économistes, le président élu entend fixer des droits de douane élevés. Cette question des « tarifs », au cœur du débat américain depuis toujours, divisait déjà les Pères fondateurs.

Donald Trump est assis sur une fesse, contre un parapet, décontracté. Il parle du mot « *tariff* » (« droit de douane »). « *Le Sénat et la Chambre, au fil des ans, lui ont donné une mauvaise réputation, mais moi, je considère que c'est la plus belle chose que j'aie jamais vue, le mot "tariff", je l'adore, je le trouve très beau.* » Nous sommes le vendredi 27 septembre 2024, à Warren (Michigan), lors d'un meeting de campagne. Pendant plusieurs semaines, il va répéter son amour pour ce mot. En Caroline du Nord, le 3 novembre : « *En dehors d'"amour" et de "religion", c'est le plus beau mot qui soit.* » Au micro du podcasteur réactionnaire Joe Rogan, le 25 octobre : « *C'est plus beau que l'amour ; c'est plus beau que tout.* » A l'écouter, une bonne utilisation des droits de douane permettra une renaissance du pays. Ceux-ci doperaient l'industrie, réduiraient le déficit commercial, arrêteraient des guerres et permettraient même de résoudre les problèmes de frais de garde d'enfants !

Trump est protectionniste, mais on trouve dans ses discours tout et son contraire. Il lui est arrivé par le passé de se dire « *free trader* » (« libre-échangiste »), tout en vantant la nécessité de « *protéger [les] frontières des ravages causés par d'autres pays* ». De fait, il s'inscrit davantage dans une tradition mercantiliste que protectionniste. Le mercantilisme est à l'économie ce que le nationalisme est à la politique. Il s'agit de maximiser

les exportations et de minimiser les importations, et d'accroître par là même la domination sur les puissances rivales. Formalisée par le philosophe italien Antonio Serra (1568-1620) dans son *Bref traité sur la richesse des royaumes*, en 1613, la pensée mercantiliste était très répandue en Europe avant l'industrialisation.

Lire aussi | [Droits de douane : le coup de poker de Trump](#)

Lorsqu'il est arrivé au pouvoir, en 2017, Trump a bousculé l'orthodoxie économique, qui vante les vertus de l'ouverture commerciale, et a ressuscité le mercantilisme. Trump voit le commerce comme un jeu à somme nulle avec des perdants et des gagnants : une bataille dans laquelle les *tariffs* jouent un rôle à la fois défensif et offensif. A lire ses écrits sur le sujet, assez constants depuis les années 1980, le déficit commercial témoigne forcément d'une faiblesse du pays par rapport aux autres, une idée que réfutent la plupart des économistes. Votre solde commercial est négatif ? Vous êtes un loser. Voilà pourquoi Trump rejette les accords commerciaux internationaux, leur préférant les rapports de force. L'auteur de *The Art of the Deal* (Random House, 1987, traduit sous le titre *Le Plaisir des affaires*, Ergo Presse, 1992) adore les relations musclées d'Etat à Etat.

LA SUITE APRÈS CETTE PUBLICITÉ

« *J'adore les droits de douane.* » Une telle déclaration, dans n'importe quel Etat, semblerait incongrue. Pas aux Etats-Unis, un pays hanté depuis toujours par la question des barrières tarifaires aux échanges. Celles-ci sont consubstantielles à son histoire politique. Douglas Irwin, historien à Dartmouth College (New Hampshire) et auteur de *Clashing over Commerce : A History of US Trade Policy* (University of Chicago Press, 2017, non traduit), une histoire du protectionnisme américain qui fait autorité, fait remonter le débat aux origines de la jeune république. « *Donald Trump s'inscrit dans une tradition politique qui remonte aux premières années des Etats-Unis : le nationalisme économique* », explique-

t-il.

Théoriser le « système américain »

Deux écoles s'affrontent alors, incarnées, dans le gouvernement de George Washington (1732-1799), par le premier secrétaire d'Etat, Thomas Jefferson (1743-1826), et le premier secrétaire au Trésor, Alexander Hamilton (1757-1804). Tous deux sont des hommes des Lumières, tous deux ont participé à la révolution américaine et seront considérés comme des Pères fondateurs. Mais ils s'opposent idéologiquement, et géographiquement. Thomas Jefferson défend les intérêts du Sud agraire, Alexander Hamilton ceux des usines textiles ou sidérurgiques du Nord. *« La tradition jeffersonienne est en faveur du laisser-faire, du libre commerce, favorable à un gouvernement limité et donc hostile à des droits de douane élevés pour le financer. La tradition hamiltonienne est marquée par un fort patriotisme, une volonté de développer des industries nationales et de bâtir une économie solide grâce à des tarifs douaniers protecteurs, résume Douglas Irwin. L'opposition entre ces deux camps va perdurer tout au long du XIX^e siècle et pendant la première moitié du XX^e. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que le sujet des droits de douane deviendra secondaire. »*

Lire aussi | [Avec le retour de Donald Trump, le monde tourne la page de décennies de libre-échange](#)

Tout un symbole : la première législation fédérale majeure, au lendemain de l'entrée en vigueur de la Constitution, en 1789, est une loi qui impose des droits de douane : 50 cents la tonne de marchandise importée, 6 cents si elle arrive à bord d'un navire américain. Il s'agit alors pour le jeune Etat fédéral, qui manque de structures fiscales et doit s'imposer face aux 13 anciennes colonies qui le composent, de trouver des ressources. Dans un pays en construction, les biens importés sont une des rares bases fiscales faciles à identifier. Jusqu'au premier impôt sur le revenu, en 1862, les droits de douane représenteront, la plupart des années, près de 90 % des recettes fédérales (contre 2 % aujourd'hui).

Deux ans plus tard, le premier secrétaire au Trésor, Alexander Hamilton,

publie son célèbre « Rapport sur les manufactures », dans lequel il plaide pour la nécessaire protection des industries naissantes face à la concurrence installée (alors anglaise), un argument qui va devenir central chez les protectionnistes du monde entier. Le Tariff Act de 1789 et le rapport Hamilton de 1791 sont les deux premiers piliers du protectionnisme américain, qui va durer un siècle et demi. Dans les années 1810, le puissant politicien Henry Clay va approfondir l'approche de Hamilton en théorisant le « *système américain* » : un plan économique destiné à unifier la nation par des investissements fédéraux dans les infrastructures, financées par des droits de douane protecteurs. Mais, si le « *système américain* » permet aux industriels du Nord de rallier à eux le Midwest (qui a besoin de meilleurs transports), le Sud résiste. Et, finalement, jamais le protectionnisme ne fait consensus : les tarifs douaniers et les embargos font l'objet de débats incessants au Congrès.

BORIS SÉMÉNIAKO

« *Il faut bien comprendre que le clivage sur les tarifs douaniers n'était pas entre la gauche et la droite, mais entre les manufactures d'un côté et les agriculteurs exportateurs et les commerçants de l'autre* », note Michael

Lind, professeur à l'université d'Austin (Texas) et spécialiste du nationalisme démocratique américain. Les débats n'en sont pas moins très violents, car ils touchent à l'identité même du pays. Derrière les droits de douane se cache en effet un autre enjeu, celui du financement de l'Etat fédéral, donc du poids qu'il convient de lui donner et du degré de liberté qu'il faut laisser aux Etats fédérés. Les deux débats (sur les droits de douane et sur l'équilibre Etat fédéral-Etats fédérés) se fondent pour n'en faire qu'un. En témoigne un épisode important de l'histoire américaine : la « *crise de l'annulation* ».

Le « King of tariffs »

Lorsque, en 1828, le Congrès adopte des droits de douane élevés (certains pouvant dépasser 50 %), les élus du Sud dénoncent le « *tariff of abominations* ». Ces droits renchérissent gravement les biens importés par les planteurs de coton, de tabac ou de riz, et nuisent donc à la compétitivité de leurs exportations. A l'époque, le vice-président du pays est originaire de Caroline du Sud : John Calhoun (1782-1850) rédige avec rage le « South Carolina Exposition and Protest », pour dénoncer cette loi. Quand un autre texte protectionniste est adopté en 1832, c'en est trop : la Caroline du Sud déclare « *nuls et non avenues* » les droits de douane votés par le Congrès. Le débat est posé : dans la hiérarchie des normes américaines, quelle loi doit l'emporter sur l'autre ? Celle de l'Etat fédéral ou celle des Etats fédérés ? Un Etat a-t-il le droit de « nullifier » une loi fédérale jugée contraire à ses intérêts ? Une tension qui continue d'agiter la politique américaine aujourd'hui.

Lire aussi | [Donald Trump : ses priorités économiques, entre forte hausse des tarifs douaniers, expulsions de migrants et coupes budgétaires](#)

La confrontation entre la Caroline du Sud, esclavagiste, et l'autorité fédérale dominée par les Etats du Nord, provisoirement apaisée en 1833, annonce déjà la guerre civile... Dès cette époque, Calhoun considère que les droits de douane visent à remettre en cause l'« *institution domestique particulière des Etats du Sud* » – ainsi appelait-on pudiquement le droit de posséder des esclaves –, et il laisse planer la menace d'une rébellion.

C'est dans ce contexte que sont nés le Parti démocrate et le Parti républicain. Le premier est issu de la fracture du vieux Parti démocrate-républicain fondé par Thomas Jefferson et James Madison. Implantés dans le Sud et l'Ouest, les « démocrates » choisissent, en 1828, de suivre Andrew Jackson, un candidat qu'on qualifierait aujourd'hui de populiste, ancien militaire, planteur, propriétaire d'esclaves... Et dès sa naissance, le Parti démocrate s'affiche libre-échangiste. Quant au Parti républicain, qui va prendre la succession du Parti whig, il est fondé en 1854 par des Américains opposés à la loi Kansas-Nebraska, qui autorise l'expansion de l'esclavage dans de nouveaux territoires. A la suite de l'élection du premier président républicain, Abraham Lincoln, six ans plus tard, la Caroline du Sud fait sécession. Une confédération se forme autour d'elle en 1861, et c'est le début de la guerre civile.

Lire aussi | [« L'arrivée de Donald Trump promet une perturbation significative des flux commerciaux »](#)

Le Parti républicain est au pouvoir pour de longues années, avec les droits de douane au cœur de sa politique : il faut rembourser les dettes contractées pour la guerre. Le parti prend pour icône Hamilton. En 1890 est instauré le sévère McKinley Tariff Act : les taxes sont portées à 50 % de la valeur des biens importés. Alors membre de la Chambre des représentants, William McKinley deviendra président des Etats-Unis en 1897. Donald Trump adore celui qu'il surnomme le « *King of tariffs* », au point d'annoncer, en décembre 2024, son intention de restituer au Denali, sommet le plus haut d'Amérique du Nord (6 190 mètres), son ancien nom de mont McKinley – le Denali est le nom autochtone que Barack Obama a rendu, en 2015, à cette montagne située en Alaska.

Les lignes se brouillent

Le dernier acte de cette période d'intense protectionnisme, c'est le Smoot-Hawley Tariff Act, de sinistre mémoire, qui alourdit les droits de 20 000 produits importés. Promulgué en juin 1930, en pleine crise financière, par le président Hoover, il a déclenché une spirale de représailles qui a aggravé la dépression mondiale. Arrivé au pouvoir

en 1933, Roosevelt est conscient du désastre. Il signe l'année suivante la loi sur les accords commerciaux réciproques, qui donne au président le pouvoir de négocier des droits de douane, sur une base bilatérale, avec d'autres pays. Il engage ainsi un mouvement mondial de libéralisation du commerce.

Lire aussi | [Groenland, Panama : Donald Trump renoue avec l'impérialisme de Theodore Roosevelt](#)

L'épisode Smoot-Hawley « *a vacciné une génération entière de politiciens, républicains et démocrates* », constate Douglas Irwin. C'est la génération de l'après-seconde guerre mondiale. Elle va encourager le commerce international, qui, selon elle, consolide la paix. Un tel virage idéologique n'est pas trop difficile, car l'économie américaine est devenue dominante face à celles d'Europe ou d'Asie. Mais les Etats-Unis gardent néanmoins quelques réserves face au libre-échange. Ils refusent la création d'une organisation internationale du commerce, ce qui explique pourquoi les échanges s'organisent dans un cadre informel, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ou GATT. « *A la différence des Anglais, des Néerlandais ou des Scandinaves, les Américains n'ont jamais été des puristes du libre-échange. Ils ont toujours envisagé le commerce sous l'angle de la réciprocité : on ne s'ouvre que si vous vous ouvrez* », commente Antoine Bouët, directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales. L'ouverture du commerce fait consensus, mais elle va aussi faire des dégâts, notamment dans les Etats industriels que sont la Pennsylvannie, le Michigan ou le Wisconsin.

Au cours de cette période s'achève le grand réalignement politique américain engagé sous Roosevelt : les démocrates, autrefois dominants dans le Sud, perdent leur emprise sur cette région au profit des républicains ; ils passent d'un parti conservateur à un parti progressiste, tandis que les républicains suivent le chemin inverse. Dans ce contexte, les partisans du libre-échange gagnent du terrain. Pour lutter contre le passé protectionniste, ils modifient les institutions responsables du pilotage de la politique commerciale : « *L'autorité passe du Congrès à l'exécutif, moins sensible aux pressions des intérêts sectoriels particuliers ; puis ce sera la création de l'Organisation mondiale du commerce [OMC]*

en 1994 », explique Nitsan Chorev, autrice d'un livre consacré à cette grande mue, *Remaking US Trade Policy : From Protectionism to Globalization* (Cornell University Press, 2007, non traduit).

Lire aussi (1987) | [Un coup de semonce des Etats-Unis : M. Reagan surtaxe l'électronique japonaise](#)

Sur le commerce, les lignes entre républicains et démocrates se brouillent. Tout en idolâtrant le libre marché, Ronald Reagan, président de 1981 à 1989, impose de sévères droits de douane aux automobiles, télévisions et ordinateurs japonais, ainsi qu'au bois canadien. Du côté démocrate, la question envenime les débats internes. La base du parti, notamment les syndicats, pousse celui-ci à s'abstenir d'applaudir le libre-échange. Mais elle ne réussit pas à convaincre les élites de la Côte est ou de la Côte ouest, qui dominent le parti. Lorsque Bill Clinton (1993-2001) signe l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna), les tensions internes au parti sont avivées. C'est le début de graves fissures : de solides bastions démocrates, comme les Etats industriels que sont le Michigan, la Pennsylvanie ou le Wisconsin, vont devenir en 2016 des *swing states*, des Etats en équilibre entre les deux partis. De nombreux électeurs rejettent l'Aléna et l'entrée de la Chine à l'OMC. Ces cols bleus vont se laisser séduire par Donald Trump en 2016.

« Contradiction de classe »

Dans les années 2000, les leaders démocrates comprennent leur erreur stratégique, mais trop tard. Ils marquent tous leur distance vis-à-vis du libre-échange, y compris le centriste Barack Obama, à la Maison Blanche de 2009 à 2017, y compris la candidate malheureuse aux élections de 2016, Hillary Clinton. Au pouvoir depuis 2021, Joe Biden mène une solide politique protectionniste, passant par des subventions massives à l'industrie, mais c'est Donald Trump qui continue d'incarner l'America First.

Lire le décryptage (2022) | [Protectionnisme : America First, une très ancienne doctrine](#)

Est-ce vraiment Trump qui a déclenché le virage protectionniste

républicain ? Le Pew Research Center sonde de temps à autre les Américains sur l'ouverture au commerce international ; il ressort de ces enquêtes que les électeurs républicains n'ont pas attendu l'arrivée de Trump au pouvoir pour rejeter l'ouverture commerciale. Dès 2014, dans leur camp, les opinions favorables aux accords commerciaux chutent, passant de 56 % à 29 % en deux ans ! Cela correspond à la poussée de la Chine dans les échanges, qui a détruit des emplois industriels dans de nombreux Etats américains. « *Il y avait une contradiction de classe au sein du Parti républicain, qui aurait tôt ou tard fini par trouver une résolution*, analyse Michael Lind. *Comme il faut des votes pour être élu, l'élite républicaine était condamnée à changer d'analyse, tant au sujet du commerce que sur l'immigration.* » Si transgressif soit-il, Donald Trump n'a pas déclenché le retour au nationalisme économique : il n'a fait que surfer sur une vague.

Lire l'analyse : [Quand la France redécouvre les vertus du protectionnisme](#)

Huit ans après sa première élection, en tout cas, il n'a pas renoncé à ses convictions. Il a annoncé un tarif douanier universel allant de 10 % à 20 % de la valeur des biens importés (et de 60 % et 100 % sur les importations en provenance respectivement de Chine et du Mexique). La plupart des économistes lèvent les yeux au ciel et prophétisent l'abandon rapide de ces promesses tarifaires : une telle politique renchérirait les prix – ce qui se traduirait par une catastrophe pour le pouvoir d'achat des Américains – et déclencherait des représailles internationales qui affaibliraient les entreprises exportatrices. Jusque-là pourtant, Donald Trump n'a pas l'air de vouloir plier sa lame. En décembre 2024, il a choisi, pour présider son Conseil des conseillers économiques, Stephen Miran, un docteur en économie de 41 ans, ancien analyste financier, qui a rédigé un rapport pour Hudson Bay Capital, en novembre, prônant le passage des tarifs douaniers effectifs de 2 % à 20 %. Dans ce texte, Miran ne nie pas la part de risque de cette politique. « *Il y a un chemin par lequel ces politiques peuvent être appliquées sans dommages, mais il est étroit.* » Il faut dire qu'il n'existe aucun exemple en Occident d'un pays qui ait tenté une telle expérience.

Pascal Riché