Comment sortir de la guerre économique ?

Depuis début 2018, l'administration américaine a pris plusieurs mesures limitant ses importations, en particulier en provenance de Chine. Elle a utilisé pour se faire différents instruments à discrétion du Président, y compris l'argument de la sécurité nationale ("Section 232" dans le cas de l'acier et de l'aluminium, et dans celui à venir en novembre de l'automobile). Les pays affectés ont porté les différends correspondants devant l'OMC et surtout riposté. D'après nos estimations (Bellora C. & Fontagné L., Shooting oneself in the foot? Trade war and global value chains », miméo avril 2019), les mesures actuelles feraient subir d'importantes pertes de valeur ajoutée à la Chine (91 milliards de dollars à long terme), mais aussi aux États-Unis (62 milliards), en raison de l'imbrication internationale des chaînes de valeur : en augmentant les barrières commerciales sur les biens intermédiaires retournant dans le processus de production aux Etats-Unis, ou en mettant des barrières douanières sur les biens de consommation assemblés en Chine mais contenant des composants américains (les droits de douane supplémentaires des premières mesures prises en 2018 ont affecté 900 millions de dollars de valeur ajoutée américaine incorporée dans les importations), le coup de fièvre protectionniste américain porte préjudice non seulement aux pays ciblés, mais aussi à la valeur ajoutée américaine. A ce double effet, perte de compétitivité américaine sur tous les marchés et affaiblissement des exportateurs américains de composants vers la Chine, s'ajoute bien entendu l'impact direct des représailles commerciales frappant principalement soit les agriculteurs américains dans le cas de la Chine, soit les producteurs implantés dans les swing-states dans le cas des représailles européennes. Au final, il s'agit bien d'une guerre, puisque les États-Unis acceptent de supporter des pertes pour pouvoir en infliger de plus grandes à la Chine : d'après nos estimations, les mesures actuelles feraient subir d'importantes pertes de valeur ajoutée à la Chine (91 milliards de dollars à long terme), mais aussi aux États-Unis (62 milliards).

Au-delà des mesures déjà mises en œuvre, les belligérants envisagent désormais l'ouverture de nouveaux fronts (notamment dans l'industrie automobile, visant en premier l'Union européenne et en particulier l'Allemagne) ou l'accalmie pour éviter de nouveaux dommages. Comparé à une escalade tarifaire, un accord commercial entre États-Unis et Union européenne éviterait des résultats indésirables, mais n'apporterait en soi que des gains limités. Trois considérations rendent toutefois ce scénario d'apaisement hautement improbable : i) les Etats-Unis ont perdu toute crédibilité en matière de négociation commerciale en raison de leur attitude avec le Mexique à propos du USMCA et des migrations ; ii) l'ambiguïté sur l'introduction des produits agricoles dans l'accord porte en germe l'échec de toute négociation ; iii) les Etats-Unis étant sortis de l'Accord de Paris la position française (pas d'accord commercial avec un pays ne participant pas à l'effort climatique) sera nécessairement relayée par le Parlement Européen. Il convient donc de se préparer à une salve de droits de douane dans l'industrie automobile, qui entraînera une baisse de plus de 70% des exportations japonaises d'automobiles et composants vers les États-Unis et une perte de 8,8 milliards de dollars d'exportations d'automobiles allemandes, et de 2 milliards de dollars de composants. Par effet d'imbrication des chaînes de valeur, ce sont même les pays de l'élargissement européens qui seront touchés à leur tour.

Un accord UE-Etats-Unis n'est donc pas une solution et un accord USA-Chine est à la fois improbable et impraticable. Proposer de véritables solutions d'apaisement nécessite de comprendre les ressorts de la crise actuelle du multilatéralisme. Un regard panoramique de la situation montre que l'on a atteint les limites de l'intégration de deux systèmes économiques : l'économie de marché et le capitalisme dirigiste – la sphère d'influence des Etats-Unis et le monde chinois (Crowley M. ed. "Trade War – The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity", CEPR, Mai 2019). A l'autre extrémité, en changeant totalement de focale, on sait que les pertes d'emploi manufacturier aux Etats-Unis, notamment en raison de la concurrence chinoise, ont été concentrées géographiquement dans la mesure où les industries classiques à forte économies d'échelle étaient elles-mêmes concentrées. Ceci a créé le terreau politique favorable à une rhétorique protectionniste simpliste oubliant les effets d'enrichissement globaux et le développement des services aux Etats-Unis. S'appuyer sur une rhétorique des emplois disparus dans une économie au plein emploi est un tour de force politique. Entre les deux focales, le système multilatéral et donc l'OMC, censé contenir le corpus de règles permettant d'éviter un conflit commercial frontal entre acteurs majeurs de la globalisation. Ce corpus de règle ne permet pas de traiter les problèmes de fonds que sont les subventions chinoises et le non-respect de la propriété intellectuelle. Les Etats-Unis ayant peu ou prou perdu leur position dominante dans plusieurs domaines clés (que l'on pense au conflit sur la 5G), ils n'ont plus le temps ni les ressources pour refonder un ordre multilatéral qui soit autant à leur avantage que celui hérité de la deuxième Guerre Mondiale. Dans ces conditions, la guerre économique, dans toutes ses dimensions (droits de douane, extra-territorialité de l'application des lois américaines, argument systématique de la sécurité nationale, affaiblissement des entreprises chinoises, arrêt des transferts de technologie), est la seule issue possible.

Cette guerre a des coûts statiques faciles à évaluer, et des coûts dynamiques probablement plus importants encore. En augmentant l'incertitude, la guerre commerciale réduit la profitabilité des investissements et singulièrement de ceux dans la recherche. La conséquence logique est un ralentissement économique durable qui rendra d'autant plus coûteux le repli sur soi.

Sortir de cette situation par le haut est compliqué. La question de la cohabitation des deux systèmes pourrait éventuellement être traitée. L'ébauche d'accord entre les Etats-Unis et la Chine (bien vite oubliée) allait dans ce sens : réduire les subventions chinoises, respecter la propriété intellectuelle. Même si cela se faisait en dehors du cadre de l'OMC, dans un cadre bilatéral, cela réduirait la pression pesant sur le système multilatéral. Par contre, la question qui ne peut pas être réglée, et la Chine semble en avoir pris acte, est celle du rattrapage, du changement de leadership mondial. Historiquement, le basculement des « économies monde » s'est rarement passé de façon harmonieuse.

L'Union européenne n'a ni le dynamisme économique, ni l'unité de décision, ni probablement la volonté, d'être entraînée dans ce conflit ruinant ses espoirs d'un système multilatéral fondé sur un corpus de règles de droit. Elle n'a pas non plus les leviers pour résoudre ce conflit.