

4. Commerce mondial : hautes tensions

Le ralentissement du commerce mondial, qui s'était amorcé au second semestre 2017, s'est poursuivi jusqu'à l'été 2019. En juillet, les importations mondiales de marchandises en volume étaient en baisse de 1,2 % sur un an (contre une hausse de près de 6 % à la fin de 2017). Pour l'ensemble des biens et services, sur la base des données disponibles encore partielles, le ralentissement des importations aurait été un peu moindre, passant d'un rythme de 3,6 % à la fin de 2017 à 1,3 % à la mi-2019.

Compte tenu de la baisse des échanges de marchandises observée jusqu'à l'été 2019 et des données partielles disponibles sur les échanges de services, le commerce mondial de biens et services serait en hausse de seulement 1 % en moyenne annuelle en 2019, pour une croissance du PIB mondial de 2,8 %. La croissance du commerce mondial resterait inférieure à celle du PIB mondial à l'horizon de 2021 (1,6 % en 2020 et 2 % en 2021, pour une croissance du PIB mondial de 2,8 % par an).

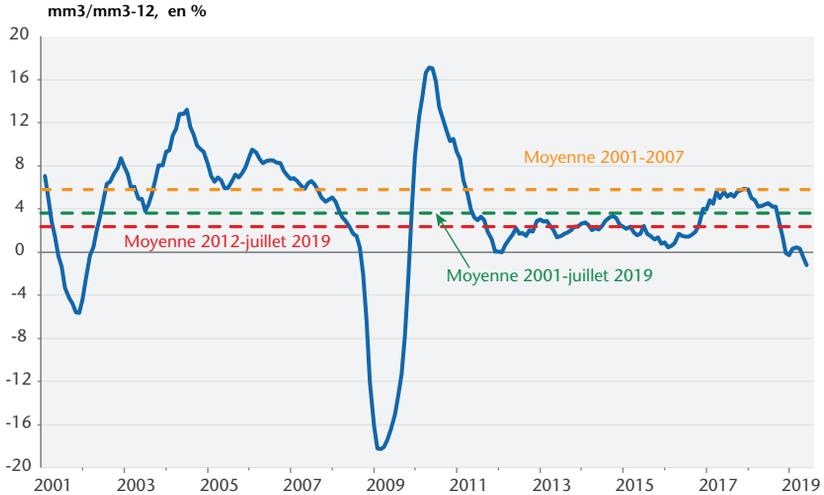
En 2019, la révision à la baisse de la croissance du commerce mondial résulte d'échanges plus faibles que prévu en début d'année et intègre une montée des tensions commerciales, avant tout entre les États-Unis et la Chine. À l'horizon de 2021, les incertitudes qui pèsent sur le commerce mondial depuis de nombreux mois – guerre commerciale États-Unis/Chine et extensions possibles à l'Europe, modalités de sortie du Royaume-Uni de l'UE et ralentissement de l'économie chinoise – représentent un risque à la baisse du commerce mondial.

Le commerce mondial a continué à ralentir

Le ralentissement du commerce mondial, amorcé au second semestre de 2017, s'est poursuivi depuis, se traduisant par une chute des importations de marchandises de 1,2 % en juillet 2019, contre une hausse de près de 6 % à la fin de 2017 (graphique 31). Le ralentisse-

ment en cours est nettement plus prononcé que le ralentissement précédent de 2015 et semble, dans la période récente, se diffuser progressivement à l'ensemble des zones de l'économie mondiale, principalement en Asie émergente¹.

Graphique 31. Évolution des importations mondiales de marchandises, en volume



Source : CPB World Trade Monitor, calculs OFCE.

Importations de marchandises : ralentissement généralisé

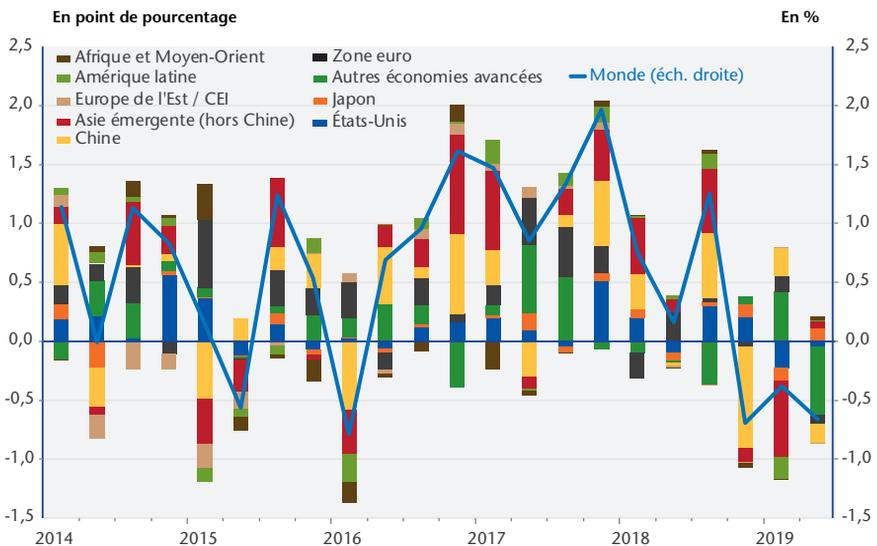
Parmi les économies avancées (dont le poids est de 61 % des importations mondiales dans l'indicateur du CPB), c'est dans la zone euro que le ralentissement des importations avait débuté, la croissance marquant le pas. Dès le début de 2018, la croissance des importations de la zone euro (27 % des importations mondiales) commençait à ralentir, chutant de 5 % en glissement sur un an au début de 2018 à 0 % en fin d'année et est restée depuis lors quasiment stable. Aux États-Unis (13 % des importations mondiales), les importations ont continué d'accélérer jusqu'en septembre 2018 (+7,2 % en glissement sur un an) avant de ralentir à 0 % en mars 2019, mais elles ont recommencé à croître ensuite (+ 2% à l'été 2019). Au Japon (5 % des importations mondiales), le taux de croissance des importations a aussi commencé à ralentir à l'automne 2018, passant de 5 % à 0 % au printemps 2019, pour revenir à 3 % à l'été 2019 (sa moyenne de long terme).

1. Nous utilisons dans cette partie les données mensuelles du *World Trade Monitor*, publiées par le CPB, le 25 septembre 2019.

Dans les économies émergentes d'Asie (27 % des importations mondiales, dont 10 % pour la Chine), la croissance des importations a accéléré jusqu'à l'automne 2018 (+10 % en glissement sur un an, nettement au-dessus de leur rythme moyen de 6,7 %) et a ensuite chuté jusqu'à près de 6 % sur un an à l'été 2019 pour la Chine. La chute des importations chinoises est cependant intervenue après une forte accélération au début de 2018, résultant d'achats anticipés avant la hausse des droits de douane américains. Dans les autres grandes zones émergentes (Amérique latine, Afrique et Moyen-Orient), la croissance des importations est aussi en repli depuis l'automne 2018, tandis que dans la zone CEI/Europe de l'Est, le ralentissement qui avait débuté dès l'été 2017, s'est poursuivi. Dans ces quatre grandes zones la baisse des importations était d'environ 1 % sur un an à l'été 2019.

Toutes les grandes zones de l'économie mondiale ont donc contribué au ralentissement des importations mondiales de marchandises à partir de 2017 (graphique 32). Ce sont les importations des pays d'Asie émergente qui ont le plus contribué à ce ralentissement, les importations chinoises se stabilisant cependant au premier semestre de 2019.

Graphique 32. Contributions à la croissance trimestrielle des importations mondiales de marchandises (en volume)

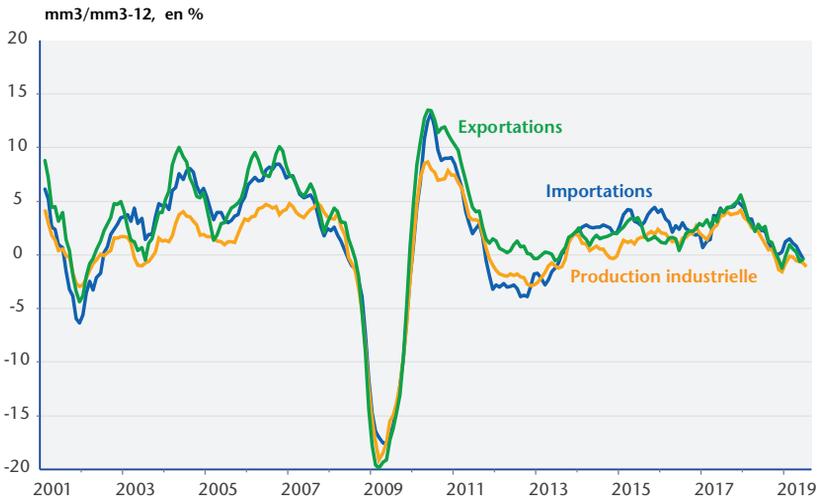


Les raisons du ralentissement

Parmi les raisons du ralentissement du commerce mondial depuis la fin 2017 se trouvent la montée des incertitudes créées par les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine et, dans une moindre mesure, celles liées à la perspective du Brexit. L'indicateur d'incertitude du commerce mondial construit par Ahir *et al.* (2019), portant sur 143 pays, montre la très forte hausse de l'incertitude sur le commerce mondial depuis 2018, après une stabilité à un faible niveau pendant vingt ans. Le commerce des pays émergents d'Asie a aussi chuté sous l'effet d'un retournement du cycle des produits électroniques et des semi-conducteurs (les pays de la zone Asie-Pacifique contribuant aux trois-quarts des ventes mondiales de semi-conducteurs, voir Banque asiatique de développement, 2019). Par ailleurs, des difficultés spécifiques ont affecté en 2018 le secteur de l'automobile, notamment en Allemagne (mise aux normes WTPL)².

Dans la zone euro prise dans son ensemble, les importations et les exportations de marchandises ont ralenti dès le début de 2018, de façon particulièrement synchronisée avec la production industrielle (graphique 33). Ceci reflète pour partie l'évolution de la production automobile, qui a commencé à ralentir en Allemagne dès le début de

Graphique 33. Évolutions du commerce extérieur de marchandises et de la production industrielle dans la zone euro



Source : CPB World trade monitor, calculs OFCE.

2. Voir « Automobile : après une décennie dorée, la crise menace à nouveau ».

2018. De plus, les exportations de la zone euro auront été davantage affectées que d'autres zones par le ralentissement des importations de la zone CEI-autres pays en développement d'Europe de l'Est, notamment de la Turquie. Alors que les importations de cette zone étaient en hausse de 10 % en glissement sur un an au début de 2018, elles affichaient une baisse de 3,2 % sur un an en fin d'année.

Tensions commerciales : les États-Unis soufflent le chaud et le froid

Donald Trump souhaite remplacer le multilatéralisme par des accords bilatéraux, dans lesquels les États-Unis imposent à leurs partenaires de s'ouvrir aux produits américains et de limiter leurs exportations vers les États-Unis. Donald Trump a engagé une guerre commerciale contre les pays avec lesquels les États-Unis ont un fort déficit commercial bilatéral : la Chine, l'UE et le Mexique. Il pense être en situation de force puisque, pour de nombreux pays, les exportations vers les États-Unis (qu'il peut frapper de taxes) représentent des montants beaucoup plus importants que les importations en provenance des États-Unis (qui peuvent faire l'objet de mesures de riposte). Une hausse des taxes frappant les importations d'un secteur déterminé peut certes permettre à la production américaine de ce secteur de gagner en compétitivité, donc d'augmenter l'emploi aux États-Unis. En sens inverse, cette hausse a des effets dommageables sur les autres secteurs (s'ils doivent payer plus cher leurs biens intermédiaires, ce qui nuit à leur compétitivité) ou sur les consommateurs (qui subissent des hausses de prix). Les entreprises américaines peuvent aussi être pénalisées directement par les mesures de rétorsions prises par la Chine.

Depuis 2018, Donald Trump s'est lancé dans une guerre commerciale avec la Chine, et, pour certains produits, avec l'UE, dont nous rappelons les différents épisodes (voir encadré 6). En septembre 2019, la hausse des tarifs douaniers des États-Unis sur les importations en provenance de Chine est de 30 % sur 250 milliards de dollars de produits, et de 15 % sur 300 milliards d'autres produits, soit une hausse potentielle de 120 milliards, représentant une hausse moyenne de droits de 21,8 % sur les produits chinois. La hausse des tarifs douaniers chinois sur les importations en provenance des États-Unis est de 30 % sur 75 milliards de produits, soit une hausse potentielle de 25 milliards, une hausse moyenne de droits de douane de 20,8 % sur les produits américains.

Par ailleurs, les États-Unis se sont lancés depuis l'élection de Donald Trump dans la renégociation d'accords de libre-échange. Lors de la campagne présidentielle de 2016, Donald Trump s'était en effet engagé à renégocier l'accord de libre-échange avec le Canada et le Mexique (ALENA), pour obtenir un accord plus favorable aux entreprises américaines (notamment un meilleur accès au marché canadien pour les produits agricoles et un contenu plus important en emplois américains pour les véhicules automobiles importés du Mexique), ce qu'il a obtenu avec la conclusion du nouvel accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM). Par ailleurs, les États-Unis sont sortis de l'accord trans-pacifique. Mais, le 27 septembre 2019, ils ont signé un accord commercial avec le Japon³. Comme le souligne Schott (2019), après avoir quitté le partenariat trans-pacifique en juillet 2017, c'est la première fois que Donald Trump négocie une baisse réciproque des barrières douanières. L'accord porte cependant sur un nombre limité de produits, principalement des produits agricoles et culturels (vidéos, ...).

Encadré 6. Guerre commerciale : principales mesures prises depuis 2018

Janvier 2018. Donald Trump met en place, à titre de mesures de sauvegarde, des taxes de 20 % à 40 % sur les machines à laver et de 30 % sur les panneaux solaires. Cela frappe surtout la Corée, la Chine et le Mexique.

Mars. Donald Trump, évoquant des arguments de sécurité nationale, instaure des droits de douane de 25 % sur les importations d'aluminium et de 10 % sur celles de acier. De façon temporaire, plusieurs pays sont exemptés : Argentine, Brésil, Canada, Mexique, UE, Corée du Sud. Cette exemption sera levée en juin. En mars, la Chine riposte en instaurant des droits de douane de 20 ou 25 % sur 128 produits américains.

Juin. L'UE instaure une taxe de 25 % sur des produits américains : l'acier, l'aluminium et des produits symboliques comme les Harley-Davidson ou le whiskey. Les États-Unis menacent d'instaurer des droits de douane de 25 % sur les importations européennes d'automobiles et de leurs composants.

Juillet. Les États-Unis dénoncent les pratiques chinoises en matière de non-respect des droits de propriété intellectuelle (DPI) et d'obligations de transferts de technologies. Ils instaurent des taxes douanières de 25 % sur 50 milliards de dollars d'importations de produits chinois, en ciblant des produits de haute technologie (semi-conducteurs, pièces électroniques, voitures). À la suite de cette annonce, la Chine annonce des sanctions simi-

3. *Joint Statement of the United States and Japan, 27 septembre 2019.*

lares sur un volume de 50 milliards de dollars d'importations venant des États-Unis (voitures, aéronautique, produits de la mer, soja).

Septembre. Les États-Unis mettent en place une série de taxes douanières de 10 % sur 200 milliards d'importations chinoises, taxes douanières qui doivent passer à 25 % au 1^{er} janvier 2019. La Chine met alors en place des taxes douanières de 5 à 10 % sur un volume de 60 milliards d'importations américaines. Les États-Unis ciblent des produits électroniques ou des produits innovants. La Chine cible l'automobile, l'aéronautique, ainsi que des productions des régions ayant voté pour Donald Trump.

Janvier 2019. La hausse de 10 à 25 % est reportée. Les États-Unis entrent dans une phase de négociations avec l'UE et avec la Chine. L'UE pourrait accepter une baisse à zéro des droits de douane sur les produits industriels (hors automobiles), mais ceux-ci sont actuellement très bas (3 % en moyenne). Par contre, il semble difficile qu'elle accepte d'alléger ses normes sanitaires ou réglementaires, de négocier sur les produits agricoles ou culturels. La Chine a déjà réorienté sa croissance vers sa demande intérieure ; elle s'est lancée dans deux ambitieux programmes : « Made in China 2025 » et « les nouvelles routes de la soie », auxquels elle ne renoncera pas. Les États-Unis lui demandent d'importer des quantités importantes de produits agricoles, industriels et énergétiques américains, ainsi que des services, de renforcer ses règles de protection de la propriété intellectuelle et d'assouplir celles sur les transferts de technologie.

Mai. Pour peser sur les négociations, Donald Trump met en application la hausse des droits de douane de 10 à 25 % ; il menace d'étendre la taxation à 325 milliards d'autres exportations chinoises. Donald Trump met Huawei sur la liste des entreprises à risque, ce qui oblige les entreprises américaines à ne plus lui fournir de composants. Il espère ainsi freiner son développement technologique, gagner du temps pour permettre aux entreprises américaines de rattraper leur retard. À court terme, il peut réussir. À plus long terme, cela peut renforcer la stratégie chinoise de devenir autonome sur l'ensemble de la chaîne de production et même inciter les autorités européennes à prendre des mesures (développement du rôle international de l'euro, investissement dans les secteurs d'avenir) pour échapper à la dépendance vis-à-vis des États-Unis.

Septembre. La hausse des tarifs douaniers des États-Unis sur les importations en provenance de Chine est de 30 % sur 250 milliards de dollars de produits, et de 15 % sur 300 milliards d'autres produits, soit une hausse potentielle de 120 milliards, représentant une hausse moyenne de droits de 21,8 % sur les produits chinois. La hausse des tarifs douaniers chinois sur les importations en provenance des États-Unis est de 30 % sur 75 milliards de produits, soit une hausse potentielle de 25 milliards, une hausse moyenne de droits de douane de 20,8 % sur les produits américains.

Octobre. Selon les annonces faites en août par l'administration américaine, la hausse des droits de douane aurait dû se poursuivre au 1^{er} octobre, portant ceux-ci à 23,8 % et s'intensifier plus encore à partir du 15 décembre

2019, où les droits de douane moyens seraient de 26,6 %, et affecteraient la quasi-totalité des produits chinois.

La hausse initialement prévue le 1^{er} octobre a d'abord été suspendue, en attendant la reprise de négociations à la mi-octobre, après les cérémonies d'anniversaire des 70 ans de la République populaire de Chine. Elles ont repris à Washington le 10 octobre : « Nous avons eu une très très bonne négociation avec la Chine » a déclaré Donald Trump à la fin de la première journée. Le 11 octobre, Donald Trump et Liu He, le vice-président chinois, trouvaient effectivement un terrain d'entente : les États-Unis n'augmenteront pas les droits de douane le 15 octobre et la Chine importera davantage de produits agricoles (dont le soja et le porc), pour des montants de 40 à 50 milliards de dollars. Il ne s'agit toutefois que d'une trêve et l'on est loin de l'accord global souhaité par Donald Trump. Les discussions reprendront entre Donald Trump et Xi Jinping lors de la réunion annuelle de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique qui aura lieu les 15-16 novembre à Santiago du Chili.

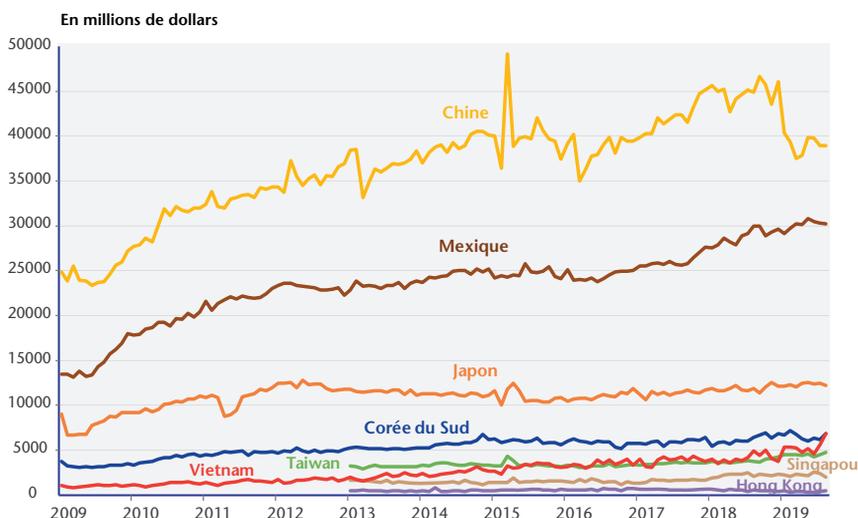
2 octobre. L'OMC autorise les États-Unis à prendre des contre-mesures contre l'UE et certains de ses États membres, à la suite de la plainte déposée par les États-Unis contre les subventions européennes apportées à Airbus, pour un montant maximal de 7,5 milliards d'euros par an. L'administration américaine publie immédiatement une liste de produits européens (français, allemands, espagnols, italiens, britanniques, ...), sur lesquels les droits de douane sont augmentés. L'UE a fait remarquer que dans six mois elle pourrait aussi mettre en place des mesures de riposte face aux subventions faites à Boeing par les États-Unis. L'UE avait d'ailleurs proposé aux États-Unis de trouver un accord sur les subventions au secteur aéronautique pour éviter les recours successifs aux contre-mesures commerciales, ce que les États-Unis ont jusqu'à présent refusé de discuter.

Quels impacts économiques ?

À l'été 2019, l'effet de la hausse des droits de douane était visible sur les exportations chinoises à destination des États-Unis (graphique 34). Celles-ci étaient en net recul, ramenant le déficit bilatéral à 232 milliards de dollars sur les 8 premiers mois de 2019, contre 261 milliards sur les huit premiers mois de 2019. Mais malgré cette réduction de près de 30 milliards, le solde commercial américain a continué de se creuser sur cette période (9 milliards) du fait des échanges avec le Mexique (16 milliards), l'Europe (12 milliards) et le Japon (3 milliards). Sur les huit premiers mois de 2019, le déficit commercial des États-Unis a été de 67 milliards vis-à-vis du Mexique, de 132 milliards vis-à-vis de

l'Europe dont 46 milliards vis-à-vis de l'Allemagne, de 49 milliards vis-à-vis du Japon, et au total de 575 milliards de dollars.

Graphique 34. Importations de marchandises aux États-Unis en provenance de...



Source : U.S. Census Bureau.

Selon Amity *et al.* (2019), qui utilisent un modèle de commerce conventionnel, les hausses de droits de douane ont été répercutées dans les prix payés par les consommateurs et les entreprises américains. La perte de bien-être induite par les effets de distorsion est de 17 milliards de dollars par an (0,09 % du PIB). Cette perte n'a guère été perçue compte tenu du dynamisme de l'économie américaine.

L'analyse des effets du protectionnisme à l'aide de modèles d'équilibre général donne aussi généralement des effets négatifs, faibles pour les pays qui prennent des mesures de restriction des échanges. Ces modèles font l'hypothèse d'une économie au plein-emploi, où les transferts de travail et de capital se font facilement d'un secteur à un autre. Les mesures protectionnistes aboutissent alors essentiellement à transférer les facteurs de production dans des secteurs où ils sont moins efficaces. Notons que les effets inflationnistes de la hausse des droits de douane et leurs effets négatifs sur le pouvoir d'achat des ménages sont atténués si le gain en recettes publiques est redistribué d'une façon ou d'une autre au secteur privé. Le pays dont les exportations sont spécifiquement frappées subit certes un choc négatif mais ce choc est atténué dans la mesure où le pays peut développer ses ventes dans des marchés

tiers. Enfin, les pays tiers sont faiblement gagnants puisqu'ils peuvent concurrencer le pays frappé sur le marché du pays qui a pris l'initiative de dresser des barrières contre lui. Au total, les effets négatifs sont forts sur le commerce bilatéral mais faibles sur les PIB. Pour augmenter ces effets négatifs, certains modélisateurs introduisent des effets d'incertitude sur l'investissement ou font l'hypothèse que la fermeture des frontières a un effet négatif durable sur la croissance de la productivité du travail.

L'augmentation des droits de douane qui a eu lieu depuis 2018 aurait des effets négatifs, mais faibles, sur la croissance, estimés, selon les études, de l'ordre de 0,15 à 0,3 point de PIB pour les effets directs.

Aux seuls effets directs de baisse du commerce, certaines analyses ajoutent des effets d'incertitude. Ainsi, selon le FMI (2019), la hausse des droits de douane aurait représenté une perte de PIB de 150 milliards de dollars en 2018, mais en tenant compte des effets indirects, l'effet aurait été double. En 2020, l'effet direct négatif des droits de douane sur le PIB mondial serait de 300 milliards (par rapport à un scénario sans hausse de droits de douane et en prenant en compte l'ensemble des mesures annoncées jusqu'en août 2019), la prise en compte de l'incertitude porterait l'effet total à 800 milliards, soit près de 0,8 point de PIB mondial. En 2020, les effets directs dus au commerce seraient de -0,2 point de PIB à l'échelle mondiale, l'économie chinoise étant la plus frappée avec une perte de 1,2 point de PIB, les États-Unis perdant 0,3 point de PIB et l'effet étant légèrement positif, de +0,1 point de PIB pour la zone euro et le Japon. Ces effets proviennent de simulations réalisées avec le modèle GIMF (*Global Integrated and Fiscal model*) du FMI. Hors modèle, sont ajoutés des effets négatifs, *via* des pertes de confiance réduisant l'investissement des entreprises et *via* une hausse des primes de risques sur les taux des obligations des entreprises. Ces effets de pertes de confiance et de réaction des marchés seraient au total de l'ordre de -0,3 point pour les États-Unis, de -0,8 point pour la Chine, -0,5 pour la zone euro et le Japon, -0,6 pour le monde. Ils semblent forts. Ahir *et al.* (2019) considèrent par ailleurs, au vu de la forte hausse de leur indice d'incertitude sur le commerce mondial au premier trimestre 2019, que la montée de l'incertitude pourrait à elle seule coûter 0,75 point de PIB mondial en 2019.

Rappelons qu'il s'agit d'une évaluation *ex ante*. D'autres éléments peuvent jouer, dont l'évolution des taux de change. Depuis 2018, le yuan s'est ainsi déprécié d'environ 10 % par rapport au dollar américain, ce qui atténue partiellement les effets de la hausse des droits de

douane sur les exportations chinoises, mais nuit aux exportations des autres pays vers la Chine.

Selon la Banque mondiale (Freund *et al.*, 2018), une hausse de 25 points des tarifs douaniers entre les États-Unis et la Chine induirait à long terme une baisse de 0,4 % du PIB américain et de 2,5 % du PIB chinois, avec des effets négligeables sur le PIB de l'UE. Il faut ajouter un effet d'incertitude (une baisse de 0,5 point de PIB de l'investissement dans tous les pays) pour avoir une baisse du PIB de 1,6 % aux États-Unis, 3,5 % en Chine et 1,7 % dans l'UE.

Selon Jean *et al.* (2018) et Vicard (2018), une guerre commerciale mondiale, conduisant à une augmentation de 60 points de tous les tarifs douaniers (lesquels sont actuellement de l'ordre de 3 % pour l'UE et les États-Unis) sur les produits industriels, hors commerce intra-UE, induirait une baisse de 4 % du PIB de l'UE, de 3 % pour la Chine et les États-Unis. Le PIB de la France baisserait de plus de 3 %, avec une baisse du commerce hors UE de 42 %. En fait, on peut remarquer la faiblesse des effets : une hausse de 25 points des tarifs douaniers n'induisant qu'une baisse de 1,2 % du PIB français.

Felbermayr et Steininger (2019) analysent l'impact des mesures de guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis, telles qu'en place en février 2019. Ces mesures entraîneraient une baisse de 5,1 milliards de dollars du PIB chinois (-0,4 %), de 2,3 milliards de dollars du PIB des États-Unis (-0,15 %) et une hausse de 310 millions du PIB de l'UE28. Le déficit des États-Unis vis-à-vis de la Chine serait réduit de 13,4 milliards ; celui vis-à-vis de l'UE 28 augmenté de 2,7 milliards.

Par ailleurs, un Brexit sans accord pourrait se traduire par l'instauration de barrières tarifaires et non tarifaires susceptibles de réduire fortement le commerce entre le Royaume-Uni et l'UE27, à partir de novembre 2019, mais cette perspective peu probable ne figure pas dans notre scénario central.

Pour conclure, le commerce mondial connaît une période de ralentissement mais aucun des pays ayant un rôle important dans le commerce mondial ne souhaite véritablement remettre en cause la mondialisation commerciale. Les contraintes écologiques ne sont guère prises en compte, comme le discours de Kristalina Georgieva, lors de son entrée en fonction à la tête du FMI le 8 octobre 2019 en donne une illustration récente. Si l'arrivée à maturité de l'économie chinoise entraîne une baisse du ratio commerce mondial/PIB pour ce pays, d'autres pays émergents prennent la relève, notamment en Asie.

L'UE continue à négocier des accords bilatéraux de libre-échange ; au Royaume-Uni, les partisans du Brexit souhaitent faire du Royaume-Uni un champion de la globalisation, s'affranchir des réglementations de l'UE et signer des traités de libre-échange avec les pays hors UE ; enfin, Donald Trump souhaite bousculer les règles du commerce international qu'il juge nuisibles aux États-Unis, mais surtout pour ouvrir des marchés aux entreprises américaines, notamment en Chine, mais aussi dans l'UE, pour certains produits américains, principalement agricoles, aujourd'hui encore soumis à des droits de douane et à des réglementations. À l'approche des élections présidentielles de 2020, Donald Trump restera particulièrement vigilant sur les performances de l'économie américaine en matière de croissance et d'emploi, et continuera sans nul doute à souffler le chaud et le froid en termes de politique protectionniste, dans le seul intérêt des États-Unis.