



CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2020

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier,
portant sur un sujet d'économie

EPREUVE N° 2

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET :

Le protectionnisme est-il de retour ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	OCDE, <u>Rapport, la crise du coronavirus, l'économie mondiale menacée</u> , mars 2020	Page 1
Document n° 2	Anne-Sophie ALSIF, <u>Risques protectionnistes : quelles conséquences pour la France et l'Europe ?</u> in BSI Think-Tank Economics,, mars 2020	Page 17
Document n° 3	Romain FAQUET, Laura LE SAUX, Chakir RACHIQ, <u>Spécialisation productive et compétitivité de l'économie française</u> , Bulletin économique, Ministère des Finances, Trésor, novembre 2019	Page 22
Document n° 4	Elvire FABRI Micol BERTOLINI, <u>le BREXIT à l'heure de la guerre commerciale</u> , Institut Jacques Delors pour l'Europe, nov. 2019	Page 32
Document n° 5	Fabrice NODE LANGLOIS, La guerre commerciale UE-USA : Trump menace d'augmenter de 25 % les taxes commerciales sur les voitures le Figaro, 22 janvier 2020	Page 41

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

CORONAVIRUS : L'ÉCONOMIE MONDIALE MENACÉE

Résumé

L'épidémie de coronavirus (COVID-19) a déjà été la cause de souffrances humaines considérables et de perturbations économiques majeures.

La contraction de la production en Chine a eu des effets dans le monde entier, témoignant de l'importance croissante de la Chine dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et sur les marchés de produits de base. Dans les autres économies, la diffusion du virus a eu des effets similaires, mais de moindre ampleur jusqu'à présent.

Les perspectives de croissance demeurent très incertaines.

- En partant de l'hypothèse que le pic épidémique sera atteint en Chine au premier trimestre 2020 et que dans les autres pays, l'épidémie se révélera plus modérée et circonscrite, la croissance mondiale pourrait être inférieure d'environ ½ point de pourcentage cette année au chiffre attendu dans les Perspectives de novembre 2019.
- La croissance annuelle du PIB mondial devrait en conséquence baisser globalement à 2,4 % en 2020, en partant du chiffre déjà faible de 2,9 % enregistré en 2019, et elle pourrait même peut-être être négative au premier trimestre de 2020.
- Les perspectives pour la Chine ont été dégradées significativement, puisque la croissance passera en dessous de la barre de 5 % cette année, avant de se redresser pour dépasser 6 % en 2021 lorsque la production renouera progressivement avec les niveaux attendus avant l'arrivée de l'épidémie.
- Les effets négatifs sur la confiance, les marchés financiers et le secteur des voyages et les perturbations dans les chaînes d'approvisionnement expliquent les révisions à la baisse des prévisions pour 2020 concernant l'ensemble des économies membres du G20, en particulier de celles qui sont étroitement liées à la Chine, comme le Japon, la Corée et l'Australie.
- Sous réserve que les effets de l'épidémie n'augmentent pas au-delà des hypothèses du cas central de ces prévisions, l'impact sur la confiance et les revenus que pourraient avoir des mesures de politique bien ciblées prises dans les économies les plus exposées pourrait favoriser une reprise de la croissance du PIB mondial qui s'établirait à 3 ¼ pour cent en 2021.
- Une épidémie plus durable et plus importante de coronavirus, qui se propagerait à la région Asie-Pacifique, l'Europe et l'Amérique du Nord, assombrirait considérablement l'horizon. Dans cette hypothèse, la croissance mondiale pourrait tomber à 1 ½ pour cent en 2020, la moitié du taux de croissance prévu avant la survenue de l'épidémie.

Les gouvernements doivent réagir rapidement et énergiquement face au coronavirus.

- Les gouvernements doivent prendre des mesures efficaces, en mobilisant des moyens suffisants, pour prévenir l'infection et la contagion, pour la mitiger et mettre en œuvre des politiques ciblées pour soutenir les systèmes et les personnels de santé et préserver les revenus des groupes sociaux et des entreprises vulnérables pendant l'épidémie.
- Des politiques macroéconomiques de soutien à l'activité peuvent favoriser le rétablissement de la confiance et le redressement de la demande lorsque l'épidémie s'apaisera, mais elles ne peuvent compenser les perturbations immédiates résultant des fermetures forcées d'entreprises et des restrictions aux déplacements.

- Si les risques baissiers se matérialisent et si la croissance doit être beaucoup plus faible pendant une période prolongée, une action coordonnée des gouvernements du G20 et au-delà serait le moyen le plus efficace de restaurer la confiance, en assurant la mise en place de politiques de santé, de mesures de confinement et d'atténuation efficaces, en apportant un soutien aux économies à faible revenu, et en envoyant de manière concertée, un engagement à accroître les dépenses publiques nécessaires.

Perspectives économiques intermédiaires de l'OCDE : prévisions, 2 mars 2020

Croissance du PIB réel					
Glissement annuel en %					
	2019	2020		2021	
		Prévisions intermédiaires	Différence par rapport aux prévisions de novembre	Prévisions intermédiaires	Différence par rapport aux prévisions de novembre
Monde ¹	2.9	2.4	-0.5	3.3	0.3
G20 ^{1,2}	3.1	2.7	-0.5	3.5	0.2
Australie	1.7	1.8	-0.5	2.6	0.3
Canada	1.6	1.3	-0.3	1.9	0.2
Zone euro	1.2	0.8	-0.3	1.2	0.0
Allemagne	0.6	0.3	-0.1	0.9	0.0
France	1.3	0.9	-0.3	1.4	0.2
Italie	0.2	0.0	-0.4	0.5	0.0
Japon	0.7	0.2	-0.4	0.7	0.0
Corée	2.0	2.0	-0.3	2.3	0.0
Mexique	-0.1	0.7	-0.5	1.4	-0.2
Turquie	0.9	2.7	-0.3	3.3	0.1
Royaume-Uni	1.4	0.8	-0.2	0.8	-0.4
États-Unis	2.3	1.9	-0.1	2.1	0.1
Argentine	-2.7	-2.0	-0.3	0.7	0.0
Brésil	1.1	1.7	0.0	1.8	0.0
Chine	6.1	4.9	-0.8	6.4	0.9
Inde ³	4.9	5.1	-1.1	5.6	-0.8
Indonésie	5.0	4.8	-0.2	5.1	0.0
Russie	1.0	1.2	-0.4	1.3	-0.1
Arabie Saoudite	0.0	1.4	0.0	1.9	0.5
Afrique du Sud	0.3	0.6	-0.6	1.0	-0.3

Note : Prévisions basées sur les informations disponibles au 28 février. Écart par rapport aux Perspectives économiques de novembre 2019 exprimé en points de pourcentage, sur la base de chiffres arrondis.

1. Agrégat calculé à l'aide de pondérations variables appliquées aux PIB nominaux nationaux, à parité de pouvoir d'achat.

2. L'Union européenne est membre à part entière du G20, mais l'agrégat G20 comprend uniquement les pays qui en sont également membres à titre individuel.

3. Exercices débutant en avril.

Toujours en demi-teinte, les perspectives économiques mondiales demeurent très incertaines en raison de l'épidémie de coronavirus

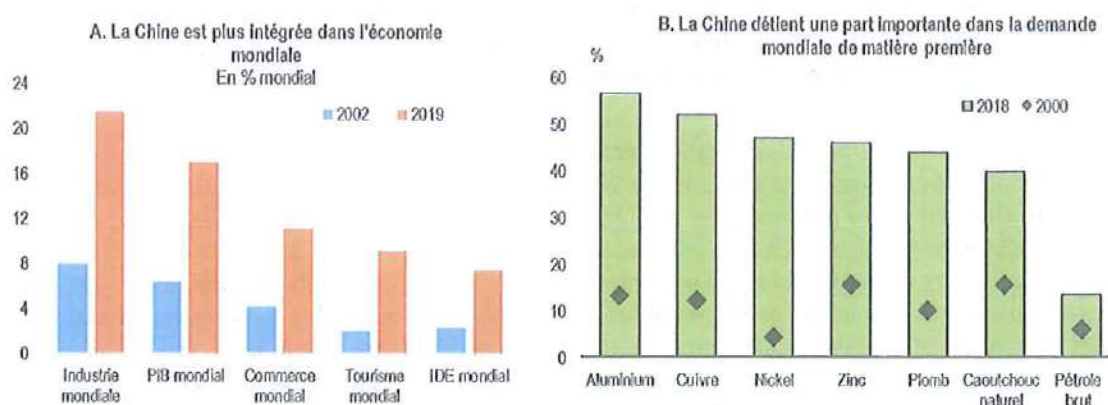
L'épidémie de coronavirus (COVID-19) a déjà apporté son lot de souffrances humaines et de perturbations économiques majeures. En Chine, les mesures prises pour circonscrire la propagation du virus ont inclus des mises en quarantaine et l'application de restrictions généralisées aux déplacements de main-d'œuvre et aux voyages, ce qui a provoqué des retards imprévus dans le redémarrage des usines après les congés du Nouvel An lunaire et de nettes réductions d'activité dans de nombreux services. Ces mesures entraînent une contraction d'ampleur de la production tandis que les effets de l'épidémie

se font toujours sentir. Sa propagation ultérieure à d'autres pays, dont la Corée et l'Italie, a déclenché également des mesures de confinement, notamment des mises en quarantaine et des fermetures de frontière, quoiqu'à une échelle plus modeste.

Les implications négatives de cette situation pour les autres pays sont conséquentes : rupture directe des chaînes d'approvisionnement mondiales, fléchissement de la demande finale de biens et de services importés et repli plus large au niveau régional du tourisme d'affaires et des flux touristiques. L'aversion pour le risque s'est accrue sur les marchés financiers, avec le taux d'intérêt à 10 ans des obligations du Trésor qui est tombé à un niveau historiquement bas aux États-Unis et les cours des actions qui sont en brusque repli, les prix des matières premières ont chuté et la confiance des entreprises et des consommateurs s'est détériorée.

Par rapport à la situation qui prévalait lors d'épisodes comparables, comme celui du SRAS en 2003, les interdépendances dans l'économie mondiale sont désormais bien plus grandes qu'elles ne l'étaient et la Chine joue aujourd'hui un rôle bien plus important dans la production, les échanges et sur les marchés du tourisme et des produits de base au niveau mondial (Graphique 1). Les retombées sur les autres économies d'un choc négatif survenant en Chine n'en sont que plus fortes. Même si le pic de l'épidémie se révèle de courte durée, la production et la demande se redressant graduellement au cours des prochains mois, l'épidémie exercera néanmoins de lourdes tensions sur la croissance mondiale en 2020.

Graphique 1. La Chine occupe une part croissante dans l'activité mondiale



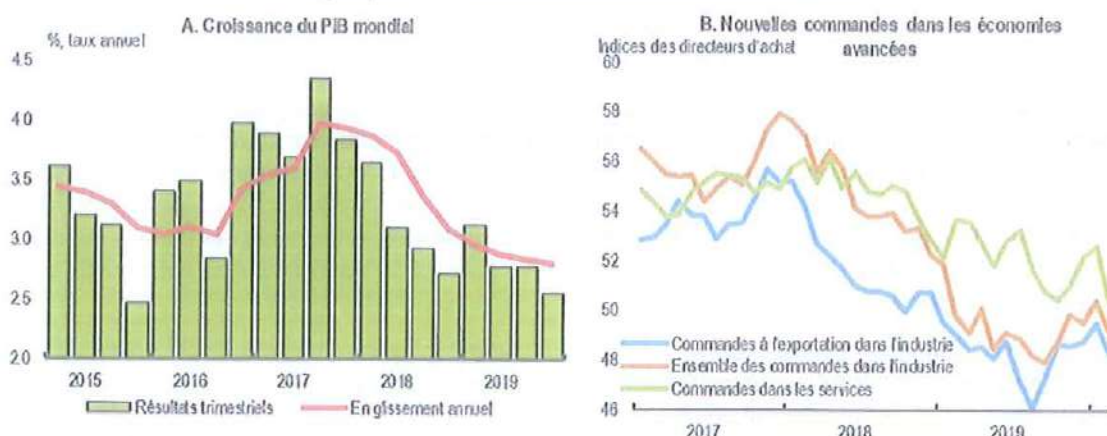
Note : Part de la Chine dans l'industrie, le PIB et les échanges en USD constants. Part dans l'IDE mondial en USD courants. Les données relatives au tourisme se rapportent aux années 2002 et 2017, et les données de l'IDE aux années 2005 et 2018. Les données concernant l'industrie sont établies à partir de la valeur ajoutée et incluent le secteur de la construction.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; OCDE, *FDI in Figures*, octobre 2019 ; et Banque mondiale.

Des signes de stabilisation étaient apparus avant l'épidémie de COVID-19 même si l'activité économique continuait d'afficher une certaine faiblesse

Avant que n'éclate l'épidémie de COVID-19, l'activité était restée plutôt atone, mais les indicateurs d'enquête avaient amorcé une stabilisation, voire une amélioration, à la fois dans l'industrie et les services (Graphique 2). Les conditions financières s'étaient également améliorées à la suite des mesures prises pour donner un tour plus accommodant à la politique monétaire et relâcher les tensions dans la politique commerciale. Selon de premières estimations, la croissance du PIB mondial semble avoir nettement ralenti au quatrième trimestre de 2019 pour s'établir à un peu plus de 2 ½ pour cent (en taux annualisé à PPA) (Graphique 2), des mouvements de grève, des troubles sociaux et des catastrophes naturelles ayant perturbé l'activité dans un certain nombre de pays. La croissance est restée proche de son niveau tendanciel aux États-Unis, tandis que la demande a nettement fléchi au Japon à la suite du relèvement de la taxe sur la consommation en octobre, et qu'elle est restée fragile dans les économies fortement exposées au ralentissement des échanges mondiaux, dont l'Allemagne. La croissance est restée en demi-teinte dans de nombreuses économies de marché émergentes, le PIB diminuant lentement en Chine, et l'importance des créances douteuses ou litigieuses, ajoutée au surendettement affiché dans les bilans des entreprises, pesant sur l'investissement en Inde.

Graphique 2. La croissance mondiale s'est essoufflée



Note : PIB à prix constants sur la base des PPA. Les données pour le quatrième trimestre de 2019 sont une estimation. Les données de la série d'indices des directeurs d'achat pour les économies avancées correspondent à une moyenne pondérée par les PPA, calculée pour l'Australie, les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et la zone euro.

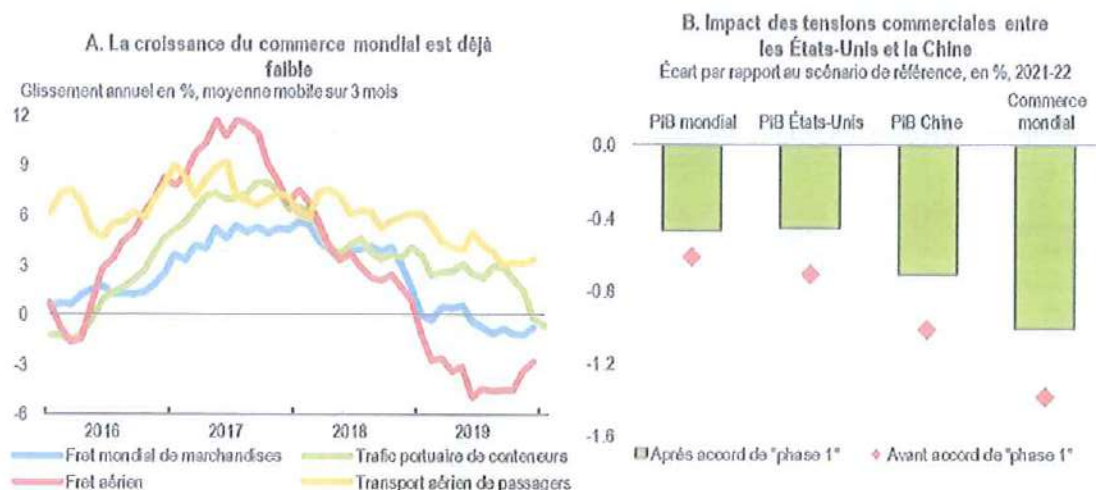
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; et Markit.

La production industrielle a poursuivi sa stagnation à la fin de 2019, et la croissance des dépenses de consommation a perdu de sa vigueur, malgré des gains d'emplois constants. Le repli des ventes mondiales d'automobiles s'est quelque peu tempéré tout au long de 2019, mais la demande a ensuite chuté, les données provisoires indiquant un recul mensuel de 10 % des ventes en janvier 2020, et de 20 % en Chine.

De même, les échanges mondiaux demeurent très faibles. Les volumes des échanges de marchandises se sont contractés au quatrième trimestre de 2019, et ont diminué globalement sur toute l'année 2019, première chute en année pleine depuis 2009 (Graphique 3, partie A). Le trafic portuaire de conteneurs et le fret aérien de marchandises affichaient une certaine faiblesse avant le déclenchement de l'épidémie de coronavirus, et de nouveaux replis sensibles sont, semble-t-il, prévisibles à court terme. Les indices mesurés par enquêtes auprès des responsables des achats sur les nouvelles commandes à l'exportation dans l'industrie mondiale avaient amorcé un redressement, mais ont à nouveau fléchi dans les baromètres mensuels publiés pour février, notamment au Japon et en Australie. Freiné en partie par la persistance d'un grand climat d'incertitude et par de faibles perspectives de croissance future, l'investissement affiche également une certaine asthénie. La croissance globale de l'investissement dans les économies du G20 (hors Chine) a ralenti, passant d'un taux annuel de 5 % au début de 2018 à seulement 1 % l'an dernier.

Le relèvement des droits de douane frappant le commerce bilatéral entre les États-Unis et la Chine sont un déterminant important de la faiblesse de la demande, des échanges et de l'investissement au niveau mondial. L'accord commercial de « phase 1 » signé en janvier entre les deux pays constitue une évolution positive, qui devrait aider à atténuer certaines incidences de la hausse des droits de douane. Néanmoins, l'engagement pris par la Chine de se procurer, pour un montant cumulé supplémentaire de 200 milliards USD, des biens et des services auprès des États-Unis sur la période 2020-21 (comparé à un niveau de référence de 180 milliards USD en 2017) sera difficile à tenir sans fausser les échanges avec les pays tiers, tandis que les droits de douane entre les deux pays demeurent nettement plus élevés qu'il y a deux ans. Globalement, l'accord de « phase 1 » permet d'alléger d'environ 0.1 point de pourcentage par an la pression que font peser les mesures mises en place au cours des deux dernières années sur la croissance du PIB mondial (Graphique 3, partie B).

Graphique 3. Le commerce mondial reste faible et les tensions commerciales continuent de peser



Note : Les estimations dans la partie B du graphique montrent l'impact combiné des ajustements des droits de douane bilatéraux mis en place par les États-Unis et la Chine en 2019, avant et après l'accord de « phase 1 », et d'une hausse mondiale de 50 points de base des primes de risque appliquées aux investissements, qui persiste pendant trois ans avant de s'estomper progressivement. Tous les chocs tarifaires sont maintenus pendant six ans. Chiffres établis à partir de simulations utilisant le modèle NiGEM (National Institute's Global Econometric Model) en mode prospectif.
Source : CPB ; IATA (Association du transport aérien international) ; Indice du trafic de conteneurs RWI/ISL ; et calculs de l'OCDE fondés sur le modèle économétrique mondial de l'Institut national de recherche économique et sociale du Royaume-Uni (NiGEM).

Le coronavirus a sensiblement affaibli les perspectives économiques mondiales à court terme

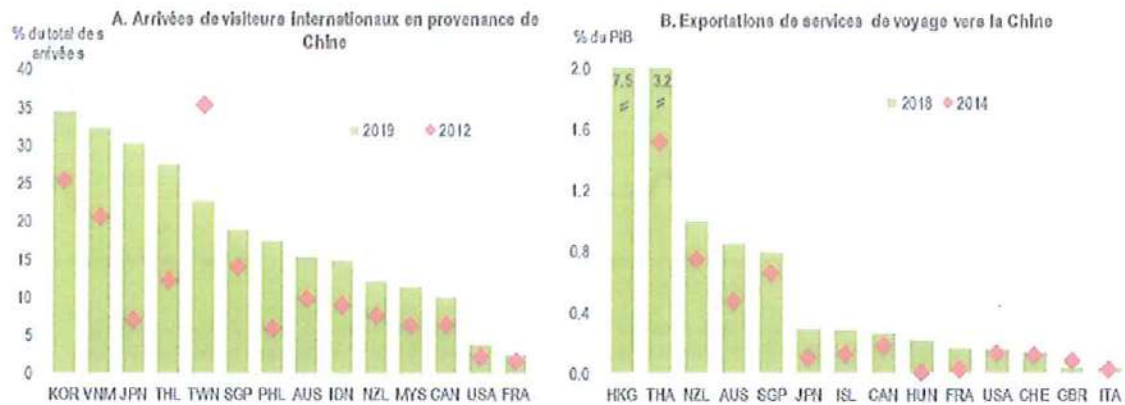
Depuis le déclenchement de l'épidémie en janvier, près de 85 000 personnes ont été infectées dans le monde, cette proportion progressant rapidement en dehors de la Chine. Si l'épicentre de l'épidémie se situait dans la province de Hubei, qui totalise environ 4.5 % de la production chinoise, les effets de l'épidémie sont apparus très vite dans tout le pays, les efforts déployés pour contrôler la propagation du virus ayant abouti à des restrictions de grande ampleur dans les transports de voyageurs, les déplacements de main-d'œuvre et le temps passé au travail. Les indicateurs dont on dispose pour février pointent un repli majeur de l'activité sur le territoire chinois, et il semble que les signes d'un redressement timide observés en fin de mois ne soient pas suffisamment fermes pour empêcher le niveau de production du premier trimestre de 2020 d'être en retrait par rapport au quatrième trimestre de 2019.

Partout dans le monde, les entreprises ont vite ressenti l'impact des baisses de production en Chine, étant donné le rôle essentiel que joue ce pays dans les chaînes d'approvisionnement mondiales en tant que producteur de biens intermédiaires, notamment dans l'informatique, l'électronique, l'industrie pharmaceutique et les équipements de transport, mais aussi en tant que premier acheteur mondial de matières premières. Il est possible de surmonter des ruptures d'approvisionnement temporaires en puisant dans les stocks, mais les niveaux de ces derniers sont bas en raison des méthodes de juste-à-temps appliquées aux processus de production, et il n'est pas toujours facile de trouver d'autres fournisseurs pour des fabrications de pièces spéciales. Un retour longuement différé au plein niveau de production dans les régions touchées ajouterait aux difficultés que rencontre le secteur manufacturier dans de nombreux pays étant donné les délais d'acheminement nécessaires pour expédier des pièces dans le monde entier.

Les restrictions imposées sur les voyages et l'annulation de nombreux vols, visites et manifestations économiques et de loisir ont également de lourdes répercussions sur plusieurs secteurs de services. La situation devrait perdurer quelque temps encore. Les touristes chinois représentent environ un dixième de l'ensemble des visiteurs internationaux dans le monde, et au moins un quart des visiteurs se rendant au Japon, en Corée et dans certaines petites économies asiatiques (Graphique 4, partie A). Les exportations de services de voyage vers la Chine, y compris les dépenses des visiteurs chinois, sont également d'un niveau élevé dans de nombreux pays (Graphique 4, partie B). Le tourisme en provenance de Chine, quasiment à l'arrêt, provoque un choc néfaste d'ampleur sur la demande à court terme. Le phénomène est d'ores et déjà visible dans de nombreuses destinations ; les arrivées de

visiteurs à Hong Kong, Chine, ont été, en février, inférieures de 95 % à la normale. Si la propagation de l'épidémie de coronavirus venait à toucher plus massivement les flux de visiteurs dans les grandes économies, les conséquences pourraient en être considérables puisque le tourisme représente directement 4 ¼ pour cent du PIB dans les économies de l'OCDE, et près de 7 % de l'emploi.

Graphique 4. Les visiteurs chinois totalisent une part croissante des visites et des dépenses touristiques dans bon nombre d'économies



Note : Partie A : les données pour le Japon et la Corée correspondent aux onze premiers mois de 2019 ; les données pour l'Australie s'entendent pour l'année allant respectivement jusqu'à juin 2012 et juin 2019 ; les données pour la France, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines et les États-Unis sont pour 2018 ; enfin, celles utilisées pour l'Indonésie sont de l'année 2017. Partie B : les données pour Singapour et la Thaïlande correspondent aux dépenses des visiteurs étrangers dans chacun des deux pays. Les données pour Hong-Kong, la Chine et pour l'Islande se réfèrent à 2017.

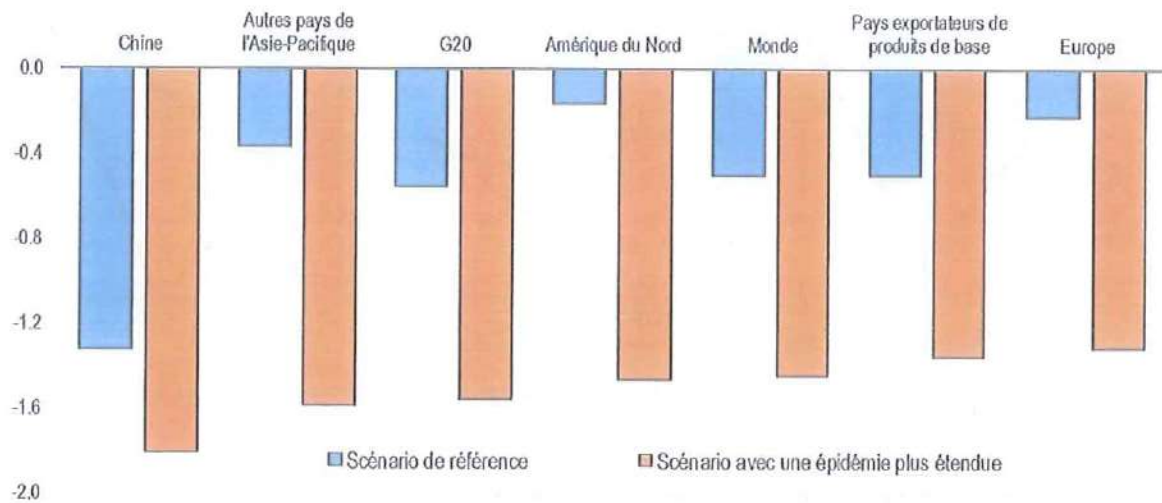
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Austrade ; Eurostat ; Direction Générale des Entreprises ; Japan National Tourism Organisation ; Korea Tourism Organisation ; Tourism Malaysia ; Office de statistique de Nouvelle-Zélande ; ministère du Commerce et de l'Industrie des Philippines ; Singapore Tourism Board ; Statistique Canada ; ministère du Tourisme et des Sports de Thaïlande ; US International Trade Administration ; Vietnam National Administration of Tourism.

La croissance mondiale devrait s'affaiblir cette année et ne se redresser que progressivement en 2021

Les perspectives de croissance sont très incertaines. Les prévisions se fondent sur l'hypothèse selon laquelle l'épidémie atteindra son pic en Chine au premier trimestre de 2020, avec une reprise graduelle tout au long du deuxième trimestre, à la faveur d'un assouplissement notable des politiques macroéconomiques nationales. Alliés à la dégradation des conditions financières mondiales en résultant et à la recrudescence des incertitudes, ces effets devraient peser sur la croissance du PIB mondial au début de l'année, et peut-être la faire glisser en deçà de zéro au premier trimestre de 2020. Même si les effets de COVID-19 se dissipent progressivement tout au long de l'année 2020, conformément à l'hypothèse retenue, les simulations réalisées à titre indicatif laissent penser que la baisse de la croissance mondiale pourrait aller jusqu'à ½ point de pourcentage cette année (Encadré 1, Graphique 5). En outre, les nouveaux cas de contamination constatés dans d'autres pays sont supposés sporadiques et circonscrits, mais si tel n'était pas le cas, la croissance mondiale serait considérablement plus faible.

Graphique 5. Des scénarios illustratifs de coronavirus mettent en évidence l'impact négatif sur la croissance

Variation de la croissance du PIB en 2020 par rapport au niveau de référence, points de pourcentage



Note: Simulation de l'impact d'une baisse de la demande intérieure, de la baisse des prix des matières premières et des actions et d'une incertitude accrue. Scénario de base avec l'épidémie de virus centrée en Chine; scénario de contagion plus large, l'épidémie s'étendant de manière significative dans d'autres parties de la région Asie-Pacifique, en Europe et en Amérique du Nord. Voir l'encadré 1 pour plus de détails sur les chocs appliqués. Les exportateurs de matières premières comprennent l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Russie, l'Afrique du Sud et d'autres économies productrices de pétrole non membres de l'OCDE.

Source: Calculs effectués par l'OCDE à l'aide du modèle macroéconomique mondial NiGEM.

Sur cette base, la croissance du PIB mondial devrait ralentir pour s'établir à 2,4 % cette année, contre 2,9 % en 2019, avant de se ressaisir à environ 3 ¼ pour cent en 2021, à mesure que les effets du coronavirus se dissipent et que la production repartir progressivement (Graphique 6). Les mesures annoncées et mises en œuvre par les pouvoirs publics et prises en compte dans ces prévisions devraient aider à soutenir les revenus à court terme, en particulier celles qui sont bien ciblées sur les entreprises et les ménages les plus touchés. Une relance macroéconomique dans les économies les plus exposées devrait aider à renouer avec la confiance à mesure que les effets de l'épidémie et des perturbations occasionnées dans les approvisionnements se dissipent. La faiblesse des taux d'intérêt devrait aider à soutenir la demande, même si l'impact des ajustements récents et à venir dans les taux directeurs sera sans doute modeste dans les économies avancées. L'assouplissement de la politique budgétaire apportera aussi une marge de manœuvre dans les économies asiatiques, mais il semble probable qu'elle soit plus restrictive que ce qui est souhaitable dans de nombreuses autres économies, particulièrement en Europe, étant donné l'atonie des perspectives de croissance et la faiblesse des taux d'emprunt.

Les dépenses des ménages continuent d'être soutenues par l'amélioration de la situation sur le marché du travail, mais le ralentissement des créations d'emplois pèsera probablement sur la hausse des revenus, tandis que la faiblesse persistante de l'accroissement de la productivité et de l'investissement entamera la robustesse des gains de salaires réels. L'incertitude devrait rester élevée alors que les échanges et l'investissement demeurent atones. Enfin, l'inflexion dans la perception des risques sur les marchés financiers et la diminution des voyages d'affaires et des flux touristiques constituent aussi des facteurs qui brideraient la croissance de la demande pendant un certain temps.

Graphique 6. Les perspectives de croissance du PIB devraient rester faibles



Note : Prévisions issues des présentes *Perspectives économiques intermédiaires* et de l'édition de novembre 2019 des *Perspectives économiques* de l'OCDE.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

Les perspectives pour les grandes économies sont mitigées :

- Les perspectives pour la Chine ont été sensiblement revues en baisse pour 2020, les prévisions de croissance du PIB s'établissant à un peu moins de 5 % pour l'année. La croissance pour l'année 2021 se hissera en conséquence entre 6 ¼ et 6 ½ pour cent, le niveau de production tout au long de 2021 étant globalement conforme aux prévisions qui auraient été établies en l'absence d'épidémie de coronavirus. Une trajectoire comparable, quoique moins marquée, est prévue pour de nombreuses économies très liées à la Chine, notamment le Japon, la Corée, l'Australie et l'Indonésie.
- Les effets de l'épidémie de coronavirus sur d'autres économies moins liées à l'économie chinoise devraient être limités, en particulier aux États-Unis et au Canada, même si la perte de confiance, les perturbations dans les chaînes d'approvisionnement et le fléchissement de la demande extérieure modéreront les perspectives de croissance.
- La croissance dans la zone euro devrait demeurer en deçà de la normale et avoisiner 1 % par an en moyenne sur 2020-21, l'impact de l'épidémie affaiblira les résultats au premier semestre de 2020. Les prévisions pour le Royaume-Uni et la zone euro sont fondées sur l'hypothèse d'un accord commercial de base pour les échanges de biens prenant effet au début de 2021. Même si l'application de cet accord se déroule sans heurt, le renchérissement des exportations de services et les obstacles non tarifaires pèseront probablement sur les exportations et la croissance de la production tout au long de 2021.
- Une reprise graduelle, mais modeste, est attendue dans nombre d'économies de marché émergentes pour 2020-21, mais l'ampleur de cette reprise est incertaine. Une réorientation à la hausse supposerait au préalable un impact positif des réformes menées, une politique monétaire d'accompagnement en Inde et au Brésil, des mesures bien ciblées au Mexique et en Turquie pour stimuler une croissance durable, et une reprise progressive de l'activité des pays exportateurs de matières premières exposés au ralentissement de cette année en Chine.

Les risques de divergence à la baisse sont notables

La croissance pourrait fléchir encore si les risques à la baisse devaient se matérialiser. À court terme, le principal risque à la baisse est celui d'un impact de l'épidémie d'une durée plus longue et de plus grande ampleur que dans le scénario retenu dans ces prévisions. Dans l'hypothèse d'une propagation plus massive dans la région Asie-Pacifique ou dans les grandes économies avancées de l'hémisphère nord, les effets néfastes sur la croissance mondiale et le commerce international seraient nettement accrus et plus généralisés. Les simulations effectuées à titre indicatif sur ce scénario de risque donnent à penser que le PIB mondial pourrait diminuer non pas de ½ pour cent comme dans le scénario de départ, mais de 1 ½ pour cent en 2020 (Encadré 1 ; Graphique 5). Un tel repli des perspectives de croissance pourrait ramener la croissance du PIB mondial à environ 1½ per cent en 2020 et faire basculer plusieurs économies dans la récession, notamment le Japon et la zone euro. L'impact global sur la Chine gagnerait également en intensité, signe du repli sur les marchés d'exportation et les marchés d'approvisionnement.

D'autres risques majeurs de divergence à la baisse existent :

- Les tensions sur les échanges et l'investissement demeurent fortes et pourraient prendre encore de l'ampleur. Les perspectives d'un nouvel accord commercial entre les États-Unis et la Chine, qui permettrait de supprimer les droits de douane mis en place au cours des deux dernières années, sont incertaines. En outre, d'autres tensions commerciales bilatérales pourraient s'ajouter, notamment entre les États-Unis et l'Europe. L'incapacité à régler rapidement le problème actuel du blocage des procédures de règlement des différends à l'OMC ajouterait également au climat d'incertitude pesant sur les échanges mondiaux. Enfin, l'éventualité d'un recours à des mesures restrictives sur les échanges et l'investissement, dans le but de faire pression dans les négociations sur la fiscalité des grandes entreprises mondiales et sur d'autres questions en dehors des échanges, constitue une source de préoccupation particulière.
- L'incertitude demeure quant à la nature des relations commerciales futures entre le Royaume-Uni et l'UE et à la possibilité de mener à bien les négociations sur cette question avant l'expiration de la période de transition fixée dans l'accord de retrait (fin de 2020, en l'état actuel). La possibilité de ne pas trouver d'accord commercial formel continue de peser à la baisse sur les prévisions et d'alimenter le climat d'incertitude. Si les échanges entre le Royaume-Uni et l'Union européenne devaient être soumis aux règles de l'OMC après 2020, plutôt que d'être régis par un accord commercial de base pour les échanges de biens, tel que retenu comme hypothèse dans ces prévisions, les perspectives de croissance à court terme seraient nettement plus fragiles et plus instables. De telles répercussions seraient plus fortes encore si les préparatifs des nouvelles dispositions appliquées aux frontières échouaient à éviter un allongement considérable des délais, ou si les conditions sur les marchés financiers et la confiance des consommateurs venaient à se détériorer nettement.
- La vive réaction des marchés financiers à l'extension du coronavirus fin février s'ajoute à la persistance des facteurs de vulnérabilité financière résultant des tensions entre le ralentissement de la croissance, l'endettement élevé des entreprises et la détérioration de la qualité de crédit, y compris en Chine. Au niveau mondial, à peine plus de la moitié de l'ensemble des nouvelles obligations d'entreprises de catégorie « investissement » émises en 2019 étaient notées BBB (soit la note la plus basse de la catégorie investissement), et un quart du stock d'obligations émises en 2019 par des entreprises non financières relevait de la catégorie spéculative. Cette situation accroît le risque de tensions financières majeures sur les entreprises si l'aversion au risque grandit, alors qu'elle est déjà forte, en particulier si la croissance devait fléchir plus brutalement. Dans ces conditions, les obligations actuellement notées BBB pourraient être rétrogradées dans la catégorie spéculative, l'intensification de la cession de titres qui en découlerait amplifiant l'impact du ralentissement initial déclenché par l'extension du coronavirus.

Encadré 1. Scénarios indicatifs des effets économiques de l'épidémie de coronavirus

Les scénarios présentés ci-après illustrent les effets économiques que pourrait avoir, à l'échelle mondiale, l'épidémie de COVID-19 en Chine ainsi que les risques qu'elle fait peser sur les économies. L'analyse s'articule autour de deux scénarios : elle porte tout d'abord sur les effets potentiels d'une épidémie circonscrite, largement concentrée en Chine, et ensuite sur les effets potentiels d'un scénario indicatif plus défavorable selon lequel l'épidémie se propagerait nettement plus loin qu'elle ne l'a fait jusqu'ici et s'étendrait à d'autres régions d'Asie, et à des économies avancées de l'hémisphère nord.

Scénario de départ : une épidémie circonscrite

Le scénario de départ conduit à analyser les effets d'un ralentissement de courte durée, mais marqué, de l'activité en Chine, et c'est le scénario qui a été utilisé pour orienter les prévisions de croissance actualisées. L'impact initial de l'épidémie de coronavirus et les mesures prises pour contenir la propagation de la maladie, sont assimilables à un choc d'offre négatif, imputable à une diminution forcée du nombre d'heures travaillées. Un fléchissement de la demande fait cependant écho aux effets de ce choc d'offre. Une baisse de la confiance, des pertes de revenus pour certains travailleurs licenciés et la contraction de la demande de services dans les secteurs du tourisme et des voyages sont autant de facteurs de nature à peser sur les dépenses de consommation : la décrue des flux de trésorerie et l'aggravation de l'incertitude incitent les entreprises à reporter leurs investissements ; et les stocks existants diminuent en raison de ruptures dans les chaînes d'approvisionnement.

Les chocs envisagés dans ce scénario sont les suivants :

- La demande intérieure en Chine et à Hong Kong, Chine, baisse de 4 % au premier trimestre 2020, et de 2 % au deuxième trimestre 2020, une baisse ressentie tant dans les dépenses d'investissement que dans la consommation privée.
- Les cours des actions au niveau mondial et les prix des matières premières hors denrées alimentaires chutent de 10 % pendant le premier semestre de 2020.
- L'aggravation de l'incertitude est modélisée sous la forme d'une faible hausse de 10 points de base des primes de risque sur les investissements dans tous les pays, laquelle renchérit le coût du capital et bride l'investissement.

Tous ces chocs sont censés s'estomper ensuite progressivement avant le début de 2021.

À court terme, compte tenu de l'ampleur des incertitudes, il est peu probable que les entreprises et les ménages se comportent comme si l'avenir était connu avec précision, même si les responsables de l'action publique prennent des mesures pour réduire la probabilité d'un ralentissement prolongé de l'activité. Les choix de dépenses dépendront de ce fait davantage des conditions ambiantes que des anticipations¹.

La politique monétaire peut être endogène. Les taux directeurs peuvent être abaissés (par rapport au scénario de référence), mais à titre indicatif, on suppose l'existence d'un plancher constitué par des taux d'intérêt nominaux nuls, de sorte que les taux directeurs ne puissent devenir négatifs ou qu'ils demeurent inchangés lorsqu'ils sont déjà négatifs, comme dans la zone euro et au Japon. Concrètement, les banques centrales peuvent surmonter cette contrainte en recourant à des mesures non conventionnelles, mais celles-ci peuvent être très différentes selon les pays. On laisse pleinement jouer les stabilisateurs automatiques dans tous les pays, ce qui signifie que les États ne réagissent pas au choc en tentant de s'en tenir à la trajectoire budgétaire annoncée antérieurement.

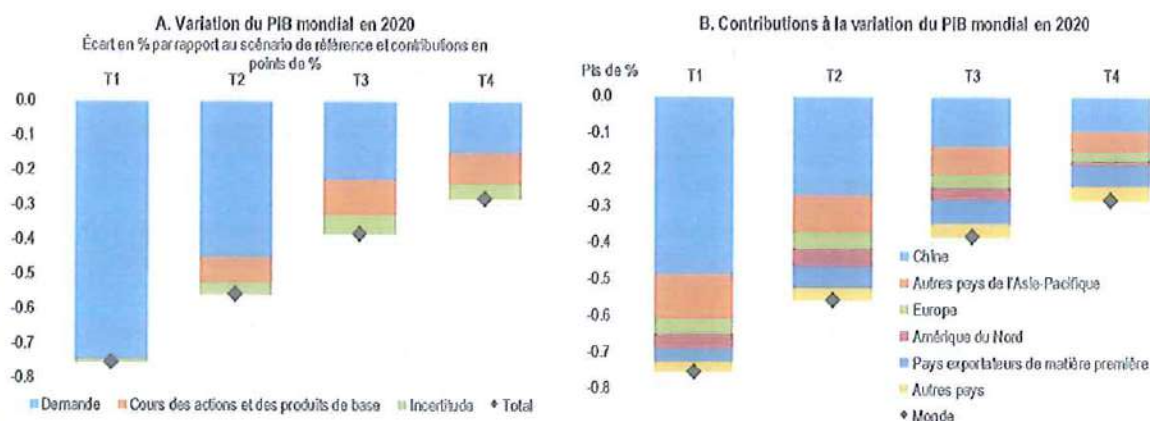
Les principales caractéristiques de ce scénario sont les suivantes :

- En Chine, ces chocs entraînent un recul du PIB d'environ 2 % (par rapport au scénario de référence) au premier semestre 2020, le fléchissement plus prononcé de la demande intérieure étant contrebalancé par une forte contraction de la demande d'importations d'environ 6 %, due à la baisse de la demande de produits finis et de services (y compris de services liés aux voyages) et de biens intermédiaires nécessaires à la production.
- Globalement, le niveau du PIB mondial régresse de jusqu'à ¾ pour cent (par rapport au scénario de référence) au moment du pic de la crise, l'impact sur la croissance du PIB mondial sur l'ensemble de l'année 2020 se situant aux alentours de 0,5 point de pourcentage (Graphique 7, Partie A). Ce repli résulte principalement des effets de la diminution initiale de la demande en Chine. Les effets sur le commerce mondial sont non négligeables, soit un recul de 1,4 % au premier semestre 2020, et de 0,9 % sur l'ensemble de l'année.

- L'impact sur le reste du monde dépend de l'intensité des relations transfrontalières avec la Chine. À court terme, les effets négatifs sur le PIB sont relativement importants au Japon, en Corée et dans d'autres économies plus petites d'Asie de l'Est et du Sud-Est, et fortement ressentis par les exportateurs de produits de base (Graphique 7, Partie B). Toutes ces économies sont largement tributaires de l'activité en Chine à cause de l'étroitesse des liens découlant des chaînes d'approvisionnement ou des services touristiques et autres services liés aux voyages.
- La baisse des cours des actions et l'augmentation des primes de risque ont aussi des retombées négatives sur la demande des ménages et des entreprises dans le monde entier en raison des effets de richesse sur les dépenses de consommation et de l'impact du renchérissement du coût du capital sur l'investissement des entreprises. L'impact global du fléchissement des prix des produits de base est toutefois neutre dans l'ensemble. Les exportateurs de matières premières essuient une diminution de leurs recettes d'exportation tandis que les économies importatrices de matières premières bénéficient de la baisse des prix.
- Les effets nets de ces chocs combinés sont déflationnistes, l'inflation des prix à la consommation étant ramenée à environ 1/4 de point de pourcentage en 2020 dans les économies de l'OCDE, et à un chiffre légèrement plus élevé dans les économies non membres de l'OCDE.
- L'impact du choc serait plus fort si en dehors de la Chine, les pays ne réagissaient pas en ajustant leur politique monétaire et ne laissaient pas fonctionner les stabilisateurs automatiques. Les taux directeurs sont abaissés de plus de 25 points de base dans les principales économies de l'OCDE disposant d'une marge de manœuvre pour le faire, et davantage encore dans les économies les plus exposées. Le but est de contribuer à contenir les effets négatifs sur l'activité, et à accompagner une reprise en 2021. L'augmentation globale du déficit public des administrations publiques dans une économie avancée type est faible, soit environ 0.1 % du PIB en 2020, les effets des stabilisateurs automatiques et de la diminution de la base d'imposition étant compensée par la baisse des dépenses finales en termes nominaux et des coûts d'emprunt.

Cette analyse ne peut rendre pleinement compte des fortes discontinuités éventuelles qui pourraient résulter de l'impact du virus en Chine, telles que des ruptures dans les chaînes d'approvisionnement, en particulier lorsque les sources d'approvisionnement de substitution sont rares, ou d'une interruption complète des déplacements transfrontaliers dans certaines zones. Ces facteurs peuvent modifier l'impact de l'épidémie au fil du temps – avec un impact négatif plus net au premier trimestre de 2020 – et selon les régions.

Graphique 7. Scénario de départ : impact économique potentiel d'une augmentation des cas de coronavirus



Note : La partie gauche du graphique montre la contribution des différents éléments du choc au déclin du niveau de PIB. La partie droite illustre la contribution des différentes régions et pays au déclin du PIB mondial. Les pays exportateurs de matières premières sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Russie, l'Afrique du Sud ainsi que les autres pays producteurs de pétrole non membres de l'OCDE. Se reporter au corps du texte pour plus de détails sur les chocs.

Source : Calculs effectués par l'OCDE à l'aide du modèle macroéconomique mondial NIGEM

Les choix de politique économique de la Chine ont un retentissement important sur la vitesse à laquelle l'économie pourra s'adapter aux conditions plus normales qui succéderont à l'épidémie. À très court terme, comme indiqué dans le corps du texte, il est primordial de fournir les liquidités nécessaires – ce que font les pouvoirs publics – pour permettre aux entreprises de surmonter leurs problèmes de trésorerie, et de veiller à ce que des entreprises qui seraient autrement solvables ne se retrouvent pas en faillite à cause des mesures mises en place pour endiguer l'épidémie.

Si la propagation du virus se poursuit pendant plusieurs mois et met du temps à s'estomper – selon l'hypothèse posée dans le scénario susmentionné –, un soutien macroéconomique plus intense peut contribuer à stabiliser l'économie. Dans ce scénario, les taux directeurs sont abaissés d'environ 30 points de base en Chine et les stabilisateurs

automatiques sont autorisés à jouer leur rôle, le déficit budgétaire se creusant d'environ 0.4 % du PIB en 2020. Considérées globalement, ces mesures permettent de réduire l'ampleur du déclin global de la croissance du PIB en Chine d'environ 0.2 point de pourcentage en 2020. (La Banque populaire de Chine a déjà abaissé le taux de mise en pension et le taux des prêts accordés au titre de sa facilité de crédit à moyen terme de 10 points de base en février.) Une autre solution consisterait à prendre en 2020 des mesures de relance budgétaire opportunes, temporaires et bien ciblées à mesure que l'économie commence à se redresser, de préférence des mesures telles qu'un accroissement des dépenses d'investissement pour stimuler directement la demande finale, plutôt que des mesures n'ayant qu'une action indirecte par leur influence sur le revenu des ménages et des entreprises.

Scénario d'effet domino : une contagion plus large

Ce scénario indicatif plus défavorable porte sur les effets potentiels d'une propagation du virus observée en Chine beaucoup plus intense en 2020 qu'actuellement à travers le reste de la région Asie-Pacifique et dans les grandes économies avancées de l'hémisphère nord. Dans cette hypothèse, la demande fléchirait plus fortement dans la plus grande partie du monde pendant une période prolongée. Les pays concernés par ce scénario représentent globalement plus de 70 % du PIB mondial (en PPA). Si les restrictions aux déplacements appliquées actuellement en Chine ne seront peut-être pas reproduites partout dans les mêmes proportions, les effets économiques devraient pour beaucoup être similaires : érosion notable de la confiance, aggravation de l'incertitude et limitation (volontaire) des déplacements et des manifestations commerciales et sportives, autant de facteurs qui, selon toute probabilité, freineront les dépenses.

Les autres chocs considérés dans ce scénario sont :

- La demande intérieure dans la plupart des autres économies d'Asie et du Pacifique, notamment le Japon et la Corée, et la consommation privée dans les économies avancées de l'hémisphère nord baissent de 2 % (par rapport au scénario de référence) au deuxième et au troisième trimestre 2020.
- Les cours des actions au niveau mondial et les prix des produits de base hors denrées alimentaires chutent de 20 % pendant les neuf premiers mois de 2020.
- L'aggravation de l'incertitude est modélisée par une hausse de 50 points de base des primes de risque sur les investissements dans tous les pays en 2020.

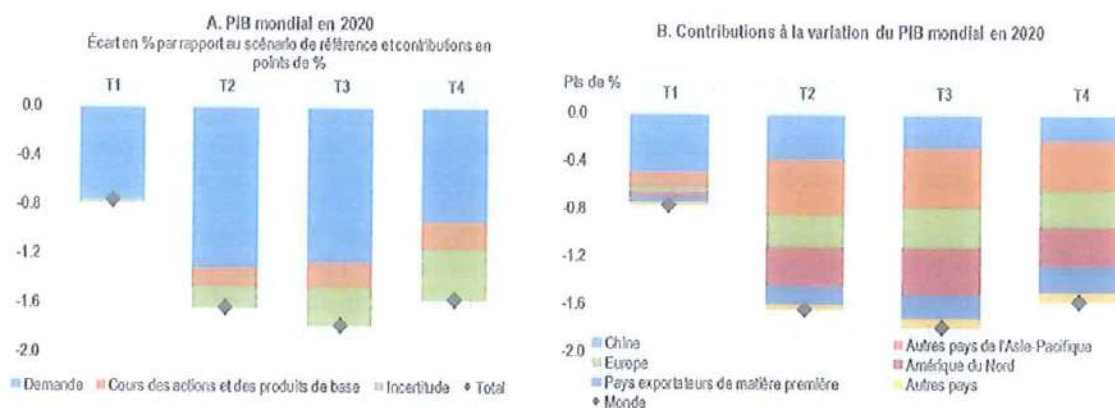
Ces chocs sont censés perdre progressivement de l'intensité tout au long de l'année 2021².

Les principaux résultats de ce scénario sont les suivants :

- Globalement, le niveau du PIB mondial subit une réduction pouvant atteindre 1 ¼ pour cent (par rapport au scénario de référence) au moment du pic de la crise pendant le dernier semestre de 2020, l'impact sur la croissance du PIB mondial sur l'ensemble de l'année 2020 étant proche de 1 ½ point de pourcentage (Graphique 8). Dans un premier temps, les effets négatifs sont avant tout ressentis en Chine, avant de s'étendre progressivement au reste de l'Asie, à l'Europe et à l'Amérique du Nord tout au long de l'année 2020. Le fléchissement du PIB résulte en grande partie, dans ce scénario aussi, des effets directs de la contraction de la demande, mais l'incertitude croissante amplifie graduellement l'impact (Graphique 8, Partie A). Le commerce mondial subit un ralentissement notable, d'environ 3 ¼ pour cent en 2020, entraînant un freinage des exportations de toutes les économies.
- Les effets déflationnistes des chocs cumulés sont nettement plus prononcés que dans le scénario de départ, l'inflation des prix à la consommation perdant environ 0.6 point de pourcentage en 2020 dans les économies de l'OCDE.
- Les mesures prises pour accentuer l'orientation accommodante de la politique monétaire dans les grandes économies et le jeu des stabilisateurs automatiques contribueront à atténuer l'impact global du choc, même s'il faudra quelque temps pour que ces effets soient pleinement ressentis. Dans les économies avancées disposant d'une marge de manœuvre suffisante, les taux directeurs sont revus à la baisse, en moyenne d'environ 1 point de pourcentage en 2020. L'utilisation des stabilisateurs automatiques et la nette contraction du PIB se traduisent par un creusement non négligeable des déficits budgétaires, malgré la diminution des coûts de l'emprunt. Dans l'économie avancée médiane, le déficit budgétaire s'accroît d'un peu plus de 0.5 % du PIB en 2020.
- Face à un grand choc négatif de l'ampleur envisagée et à une prolongation de la période de forte incertitude, les banques centrales de plusieurs pays, dont celles de l'Australie, de la Corée et du Royaume-Uni, pourraient se heurter à l'application effective du plancher constitué par des taux d'intérêt nominaux nuls. Des mesures politiques non conventionnelles seraient alors nécessaires pour rendre la politique plus accommodante.

L'accentuation des contraintes pesant sur la politique monétaire donne à penser qu'une réponse budgétaire discrétionnaire ample et rapide s'imposerait dans l'hypothèse de la réalisation d'un scénario de ce type, rendant encore plus nécessaire une coopération renforcée à l'échelle mondiale. Si les risques de divergence à la baisse se concrétisent, avec une croissance mondiale sensiblement plus faible que prévu, la coordination de l'action des pouvoirs publics au sein des grandes économies et entre elles sera indispensable pour assurer en temps voulu une stabilisation économique efficace.

Graphique 8. Scénario d'effet domino : impact économique potentiel de l'épidémie de coronavirus



Note : La partie gauche du graphique montre la contribution des différents éléments du choc au déclin du niveau de PIB. La partie droite illustre la contribution des différentes régions et pays au déclin du PIB mondial. Les pays exportateurs de matières premières sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Russie, l'Afrique du Sud ainsi que les autres pays producteurs de pétrole non membres de l'OCDE. Se reporter au corps du texte pour plus de détails sur les chocs.

Source : Calculs effectués par l'OCDE à l'aide du modèle macroéconomique mondial NiGEM.

1. Pour rendre compte de ces effets, le scénario à court terme est établi selon le modèle NiGEM appliqué en mode rétrospectif, ce qui signifie que les consommateurs et les entreprises ne déterminent pas leurs choix actuels en matière de dépenses en étant certains que les effets relatifs à une augmentation du virus s'estomperont pendant la deuxième moitié de 2020.

2. On peut se faire une idée sur les effets des grands chocs envisagés en regardant les évolutions qui se sont produites pendant la crise financière mondiale. La demande intérieure dans les économies de l'OCDE a reculé de 3 ¼ pour cent entre 2008 et 2009.

Des mesures pour réduire l'incertitude et améliorer les perspectives de croissance dans le scénario de base

Dans un contexte de faiblesse de l'économie mondiale et de risques de révision à la baisse des prévisions, les défis à court terme soulevés par l'épidémie de coronavirus renforcent la nécessité d'agir pour contenir la propagation du virus, renforcer les systèmes de santé, rétablir la confiance, stimuler la demande et limiter les effets négatifs sur l'offre. La coopération internationale est essentielle pour prendre des mesures appropriées visant à endiguer la propagation du virus, en mitiger les effets et à atténuer son coût économique. Si la croissance devait être beaucoup plus faible que prévu, une action coordonnée des grands pays constituerait la réponse la plus efficace et la plus opportune.

Des mesures ciblées sont nécessaires en Chine et dans les économies les plus touchées par l'épidémie de coronavirus

L'urgence dans toutes les économies, mais surtout dans celles les plus touchées par l'épidémie COVID-19, est de prendre des mesures efficaces de santé publique pour empêcher l'infection de se propager. Des politiques économiques bien ciblées sont nécessaires pour soutenir l'offre de soins de santé et empêcher que les entreprises solvables et ceux qui y travaillent subissent une perte de revenu temporaire significative due à l'épidémie.

- Avant tout, il convient d'allouer un soutien budgétaire supplémentaire aux services de santé, y compris des ressources suffisantes pour garantir une dotation appropriée en personnel et en outils de test, et de prendre toutes les mesures de prévention, de confinement et d'atténuation qui s'imposent.

- Des mesures peuvent aussi être prises afin d'atténuer les répercussions négatives sur les catégories sociales vulnérables. Les programmes d'indemnisation du chômage partiel peuvent servir à accroître la flexibilité de la durée du travail et à préserver les emplois et la rémunération perçue, bien qu'ils ne protègent pas les travailleurs temporaires ou migrants des risques de licenciement. Les pouvoirs publics peuvent aussi soutenir les ménages en fournissant une aide temporaire, sous la forme de transferts en espèces ou d'une assurance chômage notamment, aux travailleurs placés en congé sans solde, et en s'engageant à prendre en charge les coûts de santé liés au virus pour l'ensemble des personnes touchées, à titre rétroactif si nécessaire.
- À très court terme, l'injection de liquidités suffisantes dans le système financier est aussi une mesure très efficace pour permettre aux banques de soutenir les entreprises, et notamment les petites et moyennes entreprises, qui connaissent des problèmes de trésorerie, et faire en sorte que des entreprises par ailleurs solvables ne fassent pas faillite pendant la période où des mesures de confinement sont en vigueur. Les initiatives visant à alléger ou à reporter le paiement d'impôts ou le remboursement d'emprunts, ou à abaisser les coûts d'intrants tels que l'énergie, pour les entreprises situées dans les régions et les secteurs les plus affectés devraient être envisagées. Une réduction temporaire du niveau des réserves que les banques doivent détenir à la banque centrale pourrait aussi être appliquée si nécessaire. Des facilités de crédits croisés entre grandes banques centrales peuvent aussi être utilisées, surtout si une perturbation majeure des échanges ou une fuite vers les actifs sûrs de la part des investisseurs de portefeuille accroît la demande de dollars des États-Unis.
- Outre le fait de laisser les stabilisateurs budgétaires automatiques jouer pleinement et d'augmenter les dépenses consacrées aux services de santé, des mesures budgétaires temporaires et ciblées pourraient aussi être prises pour aider les entreprises dans les secteurs particulièrement exposés à une chute brutale des déplacements et du tourisme. Les fonds constitués en vue de réintégrer les travailleurs qui ont perdu leur emploi à cause de la mondialisation pourraient également être mobilisés. Dans l'Union européenne, les autres options possibles consistent à adapter temporairement le régime des aides d'État, comme cela a été fait au pire de la crise financière de 2008-09, ou à assouplir les règles budgétaires européennes en faveur des économies touchées, au vu des circonstances exceptionnelles.

Plus largement, la baisse des taux directeurs et l'augmentation des dépenses publiques peuvent contribuer à raffermir la confiance et à relancer la demande lorsque l'épidémie reculera et que les restrictions aux déplacements seront levées. Toutefois, ces mesures seront moins efficaces pour atténuer les perturbations immédiates de l'offre consécutives aux fermetures imposées d'entreprises et aux restrictions aux déplacements.

- En Chine, un large éventail de mesures de politique budgétaire (et quasi-budgétaire) et monétaire ont été annoncées le mois dernier, qui sont appropriées compte tenu du choc négatif subi par l'économie, et qui devraient faciliter un redressement de la demande lorsque les restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre seront levées. Il est possible d'adopter des mesures supplémentaires si la croissance continue de faiblir ou si les instruments d'action sont moins efficaces que par le passé, mais il faudra faire des choix avisés pour éviter d'aggraver des problèmes structurels tels que le niveau élevé d'endettement des entreprises et leurs difficultés actuelles de désendettement.
- Des baisses supplémentaires des taux directeurs, par précaution, pourraient aussi se justifier dans certaines économies particulièrement exposées à l'épidémie de coronavirus, y compris en Corée et en Australie. Ces mesures pourraient contribuer à rétablir la confiance et à alléger les coûts du service de la dette.
- Un accroissement des dépenses publiques d'investissement, notamment en anticipant des projets prévus de réparation et de maintenance du stock de capital public, pourrait servir à financer des mesures budgétaires de relance à court terme.

La politique monétaire doit rester accommodante

Les incertitudes et perturbations liées à l'épidémie de coronavirus nécessitent des politiques monétaires accommodantes dans tous les pays pour que les taux d'intérêt à long terme restent bas. Au cours de l'année écoulée, de nombreux pays ont déjà renforcé le caractère accommodant de leur politique monétaire, avec des baisses généralisées des taux d'intérêt et des indications prospectives signalant l'imminence d'une détente monétaire dans les économies avancées comme dans les économies de marché émergentes, et la relance du programme d'achats nets d'actifs de la BCE. Les mesures visant à assouplir davantage encore la politique monétaire soutiendraient rapidement les prix des actifs et les perceptions du secteur privé. Toutefois, après une période prolongée de taux directeurs faibles ou négatifs, l'effet de mesures supplémentaires de politique monétaire sur la demande et sur l'inflation risque d'être modeste, surtout en l'absence d'autres mécanismes de soutien budgétaire ou structurel.

Si les prévisions actuelles de croissance se confirment, la nécessité de procéder à des baisses supplémentaires des taux directeurs aux États-Unis est limitée, sauf si les risques de ralentissement plus marqué de la croissance augmentent. La zone euro et le Japon pourraient devoir prendre des mesures supplémentaires non conventionnelles, compte tenu des prévisions d'une croissance durablement inférieure à la norme et d'une inflation bien inférieure à la cible, mais ont moins de marge de manœuvre pour assouplir substantiellement leur politique monétaire. Un certain nombre d'économies de marché émergentes dotées d'un régime de change flottant et dont l'exposition à la dette libellée en devises est gérable, y compris le Brésil, l'Inde et le Mexique, peuvent encore assouplir leur politique monétaire à condition que l'inflation diminue, tout en saisissant l'opportunité de prendre des mesures budgétaires et structurelles de nature à renforcer la confiance des investisseurs.

Le soutien budgétaire doit être renforcé en augmentant l'investissement public

Des taux d'intérêt exceptionnellement bas offrent la possibilité de faire un usage plus actif de la politique budgétaire pour renforcer la demande à court terme, y compris en engageant des dépenses ponctuelles destinées à amortir l'impact de l'épidémie de coronavirus sur les entreprises et les catégories sociales vulnérables. Sous réserve que les conséquences de l'épidémie de coronavirus commencent à se dissiper, le degré approprié de soutien discrétionnaire dépendra de l'évolution de la conjoncture, de l'ampleur des stabilisateurs automatiques, des considérations liées à la viabilité de la dette et de la nécessité de rééquilibrer le dosage des politiques.

- Un certain assouplissement budgétaire discrétionnaire, décidé avant l'épidémie de COVID-19, a été engagé par plusieurs économies avancées cette année, y compris l'Allemagne, le Canada, la Corée, le Japon et le Royaume-Uni. Des mesures de relance supplémentaires pourraient être mises en œuvre sans compromettre la soutenabilité de la dette dans un certain nombre d'économies, dont l'Allemagne et l'Australie.
- L'ampleur de l'assouplissement discrétionnaire possible est limitée dans certains pays avancés qui affichent un niveau d'endettement et un déficit budgétaire relativement élevés, mais les pouvoirs publics peuvent néanmoins soutenir l'activité économique en modifiant la structure des dépenses et des prélèvements de manière à privilégier les domaines et les actions qui contribuent à contenir les effets de l'épidémie et à soutenir la croissance économique et les revenus.
- Une politique budgétaire plus restrictive, comportant un encadrement plus strict de l'utilisation des mesures quasi-budgétaires, demeure nécessaire dans de nombreuses économies de marché émergentes, y compris au Brésil et en Inde, mais doit être menée en préservant les transferts sociaux aux groupes à faible revenu et le soutien à l'investissement, tant public que privé.

S'agissant de l'avenir, cet épisode de faible croissance renforce la nécessité d'accroître l'investissement public dans de nombreux pays, qui dans un sens large englobe les dépenses en faveur de l'éducation et de la santé, afin de soutenir la demande et les niveaux de vie à moyen terme. Après la période prolongée de restriction des dépenses qui a suivi la crise financière mondiale, l'investissement public est demeuré trop faible dans plusieurs économies avancées, notamment dans la zone euro. Alors que les taux d'intérêt à long terme sont proches de zéro dans de nombreuses économies avancées, le taux de

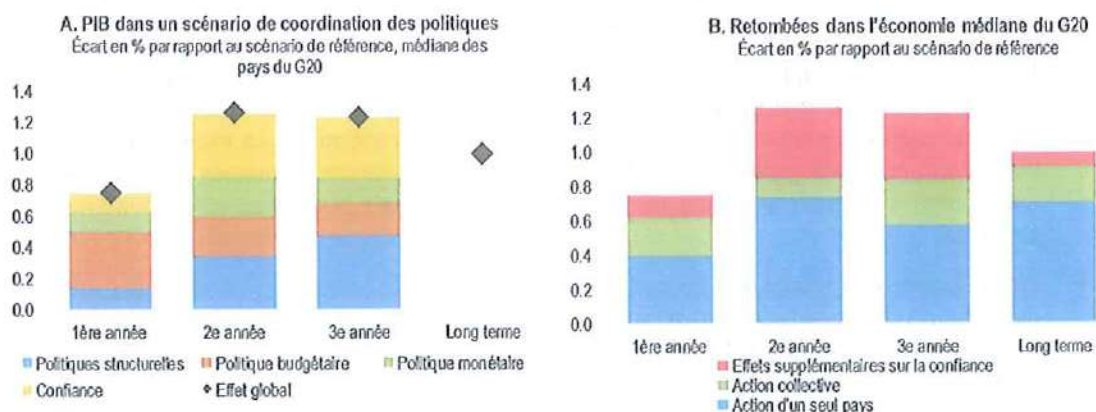
rendement social de l'investissement public devrait excéder les coûts de financement pour de nombreux projets. Des investissements sont particulièrement nécessaires dans les domaines qui génèrent d'importantes externalités positives pour le reste de l'économie et où un déficit d'investissement pourrait se produire en raison de défaillances du marché, y compris dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures numériques et environnementales. Un recours accru aux programmes d'infrastructures stratégiques intégrant l'administration centrale et les administrations infranationales ou aux fonds d'investissement publics spéciaux pourrait faciliter l'établissement de priorités et le soutien à des projets d'investissement à grande échelle et à long terme.

Une action coordonnée à l'échelle internationale est nécessaire si les risques à la baisse se concrétisent

Si les risques de dégradation se matérialisent, avec une propagation beaucoup plus large du coronavirus et une croissance mondiale bien plus faible que prévu, les pouvoirs publics pourraient être confrontés au défi de devoir gérer une faiblesse majeure de l'activité économique à un moment où les marges de manœuvre nationales sont limitées. Outre des mesures temporaires destinées à aider les entreprises viables et les travailleurs vulnérables, une action coordonnée des pouvoirs publics de toutes les grandes économies serait nécessaire pour assurer une meilleure provision de soins de santé dans le monde et constituerait la solution la plus efficace pour relancer l'économie mondiale. Un soutien renforcé par le biais de la politique monétaire et budgétaire et une accélération des réformes structurelles dans tous les pays contribueraient à renouer avec la croissance, améliorer la confiance des consommateurs et des investisseurs et réduire l'incertitude.

Des simulations portant sur les économies du G20, effectuées à titre d'illustration, mettent en évidence les avantages d'une coopération économique entre pays. L'ensemble des mesures budgétaires, monétaires et structurelles coordonnées envisagées englobe un assouplissement de l'orientation budgétaire financé par la dette de 0.5 % du PIB dans tous les pays sur une période de trois ans, des réductions des taux directeurs dans la plupart des économies et des réformes supplémentaires destinées à renforcer la concurrence. Au total, ces mesures permettraient d'accroître le PIB d'environ ¾ pour cent la première année dans l'économie médiane du G20 (Graphique 9, partie A) et de 1 ¼ pour cent la deuxième année, avec un niveau de production durablement plus élevé à plus long terme. Dans tous les pays du G20, une action collective procurerait des avantages évidents par rapport à un scénario où chaque pays agirait seul (Graphique 9, partie B). En effet, l'action collective génère des retombées positives par le biais des échanges et de la confiance retrouvée, ce qui se traduit dans chaque pays par un gain de production global plus élevé qu'en cas d'action isolée.

Graphique 9. Avantages de la coordination des politiques entre les pays du G20



Note : Scénario de la partie A dans lequel toutes les économies du G20 modifient simultanément leurs politiques budgétaire, monétaire et structurelle. Les pays engagent des dépenses publiques supplémentaires financées par l'endettement équivalentes à 0.5 % du PIB sur une période de trois ans, la politique monétaire devient plus accommodante dans les économies où le taux directeur est supérieur à zéro (tous les pays sauf le Japon et les pays de la zone euro) et des réformes structurelles visant à accroître la productivité sont menées, entraînant une augmentation de la PTF de 1 % au bout de cinq ans. L'effet induit sur la confiance est modélisé par une réduction de 50 points de base des primes de risque sur les investissements et sur les actions sur une période deux ans, qui se dissipe lentement.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur le modèle macroéconomique NiGEM.

Risques protectionnistes : quels impacts pour la France et l'Europe ?



Utilité de l'article : Afin d'évaluer l'exposition de l'industrie française et européenne au risque protectionniste, cet article se propose d'exploiter la toute dernière édition de la base de données TIVA de l'OCDE, qui comptabilise les échanges internationaux en valeur ajoutée.

Résumé :

- La France bénéficie au premier ordre de l'ouverture et de la stabilité du marché européen ;
- Les pays européens globalement bénéficient de la forte intégration du marché unique pour faire face au risque protectionniste ;
- La Chine en revanche occupe un statut à part dans la mesure où elle se recentre rapidement sur son marché intérieur tout en gagnant en capacité à répondre à la demande étrangère. Elle s'affirme comme une puissance industrielle de tout premier plan.

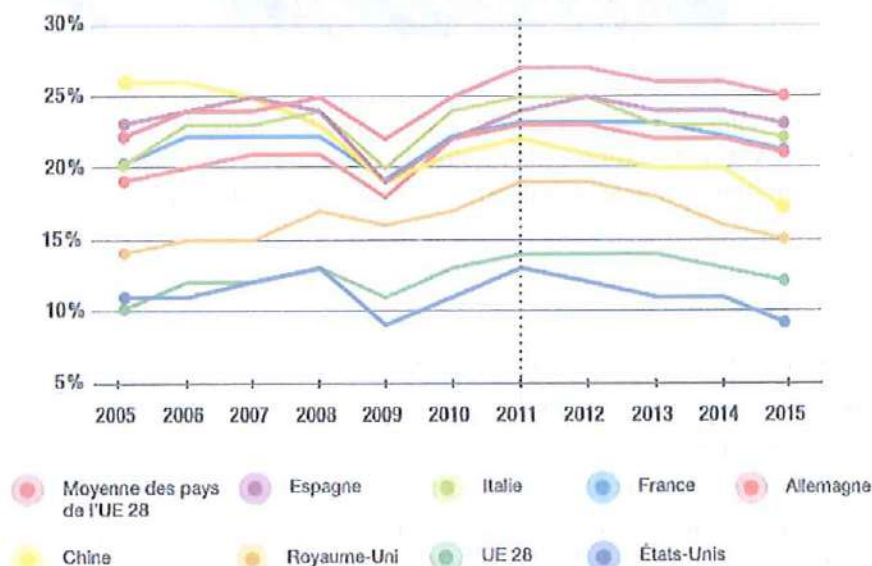
Les différentes annonces de hausse des droits de douane par les États-Unis ont remis sur le devant de la scène le risque protectionniste. Le dernier rapport de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) annonce que la croissance des échanges mondiaux de marchandises devrait augmenter de 1,2 % en 2019 et de 2,7 % en 2020 alors que les prévisions du mois d'avril tablaient sur respectivement sur une progression de 2,6 % et 3 %. De même, le Fonds monétaire international alarme également sur le fait que les tensions commerciales pèsent sur la croissance mondiale.

Ces tensions affectent différemment les pays. En effet, la Chine, les États-Unis ou encore l'Europe ne sont pas exposés de manière identique au risque protectionniste. Dès lors, il est intéressant de comprendre comment sont impactés les pays à travers leur insertion dans les chaînes de valeur mondiales.

Le relâchement apparent des chaînes de valeur mondiales

L'insertion d'un pays dans les chaînes de valeur mondiales peut notamment s'évaluer en mesurant la part de la valeur ajoutée étrangère contenue ses exportations brutes. Ainsi, en 2015, la valeur ajoutée importée depuis l'étranger comptait pour 9 % des exportations américaines, 17 % des exportations chinoises et 12 % des exportations extracommunautaires de l'Union européenne (en ramenant les flux intracommunautaires à des échanges domestiques). Bien sûr, cet indicateur est partiellement lié à la taille du pays considéré : plus celui-ci est grand, plus il dispose de ressources propres et moins il dépend de l'extérieur. La France ou l'Allemagne, par exemple, comptent 21 % d'intrants étrangers dans leurs exportations, et apparaissent donc comme plus insérées dans les chaînes de valeur que les deux superpuissances mondiales.

Part de la valeur ajoutée étrangère contenue dans les exportations brutes (2005-2015, en %)



Sources : Tiva, OCDE

Un des phénomènes frappants demeure la diminution sensible du contenu étranger des exportations depuis 2011 chez les pays étudiés. À première vue, cela pourrait accréditer la thèse d'un « ralentissement » de la mondialisation, voire poser la question des premiers effets des mesures

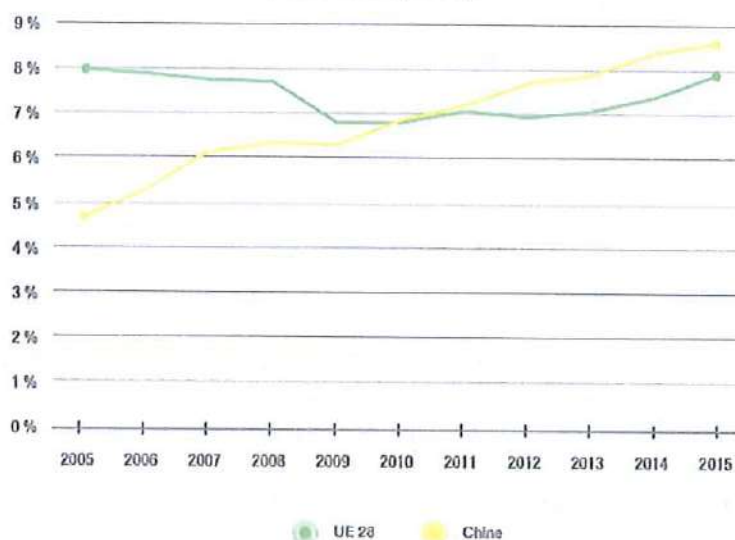
protectionnistes¹. En réalité, en Europe comme aux États-Unis, cette désintégration apparente de chaînes de valeur mondiales s'explique presque uniquement par la diminution du prix des matières premières énergétiques. La situation est très différente en Chine, où ce phénomène se double d'une tendance plus ancienne² à la régionalisation, le pays ayant pour stratégie de privilégier son marché intérieur et de réduire sa dépendance aux importations étrangères. Dès lors, on ne peut parler d'un phénomène de « démondialisation » à l'échelle globale mais davantage d'un fort développement du régionalisme chinois.

La Chine fournit toujours plus de valeur ajoutée aux marchés étrangers tout en gagnant en autosuffisance

La valeur ajoutée chinoise contenue dans la demande finale manufacturière française n'a cessé d'augmenter entre 2005 et 2015, passant de 2,5 % à 6,9 %. Ce phénomène s'observe dans l'ensemble des pays européens, ce qui a permis à la Chine de passer devant les États-Unis au tournant des années 2010 comme premier fournisseur des industries européennes.

Cette hausse n'est pas propre à un secteur particulier mais est commune à l'ensemble des secteurs importateurs européens et à tous les secteurs d'exportation chinois. À l'inverse, les valeurs ajoutées européenne et française contenues dans la demande finale manufacturière chinoise n'ont cessé de décroître sur la même période. De façon similaire, la Chine fournit aujourd'hui plus de valeur ajoutée que l'Union européenne à la demande manufacturière américaine.

Part des valeurs ajoutées européenne et chinoise dans la demande finale manufacturière américaine (2005-2015, en %)



Sources : Tiva, OCDE

La domination commerciale chinoise, loin de se limiter aux produits de consommation de masse, se vérifie donc également pour les matières premières, les biens d'équipement et les produits intermédiaires entrant dans la constitution des chaînes de valeur industrielles. En outre, l'idée popularisée un temps, selon laquelle la valeur ajoutée proprement chinoise n'interviendrait qu'aux

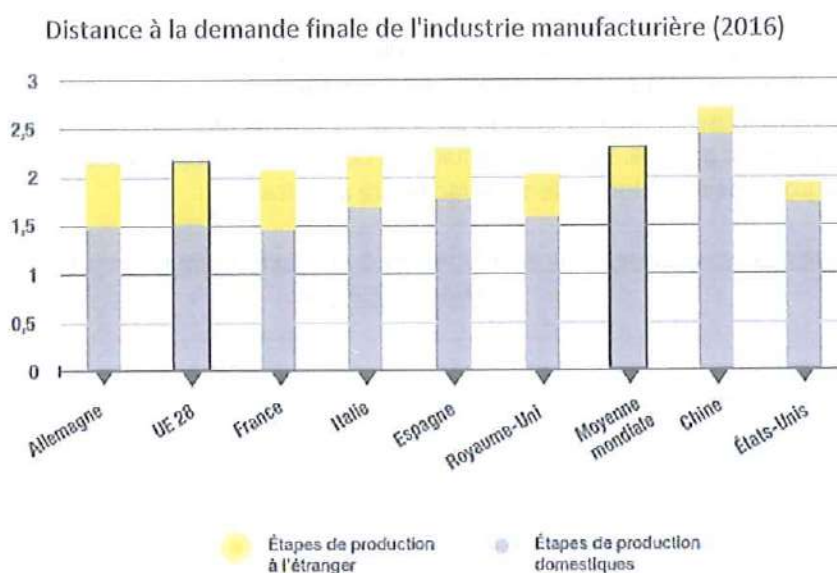
¹ Contrairement à certaines idées reçues, la hausse des mesures protectionnistes intervient à la suite de la crise financière de 2009. En outre, la part des mesures tarifaires dans les mesures protectionnistes est passée de 8 % en 2009 à 16 % en 2018, selon GTA.

² Qui aurait débuté en 2005.

étapes *low cost* de montage et d'assemblage ne se vérifie plus. La Chine parvient au contraire à être toujours plus présente sur les marchés extérieurs et de moins en moins dépendante du reste du monde pour répondre à sa propre demande.

Les produits des industriels français et européens passent par davantage d'étapes de production étrangères que ceux des producteurs chinois et américains

Depuis 2005, les industries européennes (Royaume-Uni excepté) ont vu progresser leur exposition internationale, mesurée par le nombre moyen d'étapes de production restant à franchir à l'étranger avant d'atteindre le consommateur final (de 0,52 en 2005 à 0,61 en 2015 étape étrangère en moyenne à partir des producteurs français). A contrario, cet indicateur a vivement diminué en Chine (passant de 0,40 en 2005 à 0,31 en 2015 étape étrangère en moyenne).



Sources : OCDE. Calculs et traitements : La Fabrique de l'industrie

Le secteur des produits métalliques est une variable explicative importante de ce phénomène : en effet, ces produits de base passent plus souvent que les autres par des étapes de production étrangères avant d'atteindre leurs marchés, mais ce nombre est en repli plus ou moins marqué dans tous les pays depuis 2008-2010. On ne sait dire si les mesures tarifaires sur l'acier et l'aluminium y sont significativement pour quelque chose, notamment par comparaison avec les effets de la crise qu'a connue le secteur de l'acier en 2008 et aux gigantesques surcapacités entretenues en Chine dans ce secteur. Quoi qu'il en soit, aux États-Unis, cette particularité du secteur de la métallurgie est tellement marquée qu'elle suffit à faire fléchir l'indicateur général d'externalisation de l'ensemble de l'industrie manufacturière, alors qu'elle ne parvient pas à inverser la tendance moyenne en France et en Allemagne. En Chine, c'est encore différent : comme tous les secteurs se réorientent vers leur marché intérieur depuis 2008, le recentrage général n'en est que plus flagrant.

La forte intégration de la France dans les chaînes de valeur européennes la protège du risque protectionniste

Les économies européennes sont fortement intégrées entre elles, au sein d'une zone stable et de libre marché. Ainsi, les industries françaises et européennes tirent parti de cette insertion les protégeant, dans une certaine mesure, des tensions protectionnistes.

Face à l'Europe, la Chine se caractérise par un statut particulier. Ce pays s'insère dans les chaînes de valeur mondiales en tant que fournisseur des marchés extérieurs, tout en augmentant rapidement sa capacité d'autosuffisance. En d'autres termes, la Chine s'affirme comme une puissance industrielle de tout premier plan à laquelle doivent faire face les États-Unis et l'Union européenne.

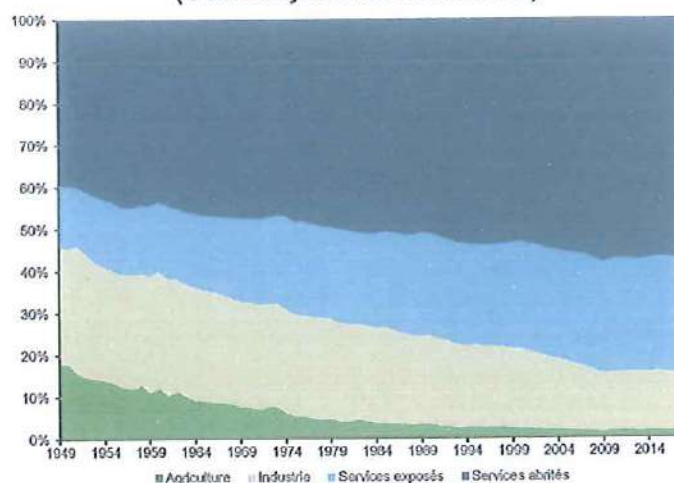
Anne-Sophie ALSIF

Référence : Alsif AS., Charlet V., Lesniak C., 2019 « La France est-elle exposée au risque protectionniste ? », La Fabrique de l'industrie – Presses des Mines, octobre.

Spécialisation productive et compétitivité de l'économie française 22

- La spécialisation sectorielle de l'économie française s'est déformée entre 2006 et 2016. Les secteurs à haute valeur ajoutée se sont développés, dans l'industrie (aéronautique, pharmacie, chimie) comme dans les services (R&D, finance, information/communication, services aux entreprises). À l'inverse, l'industrie de moyenne technologie s'est contractée, à commencer par l'automobile, les produits électriques et les machines et équipements. Cependant, dans de nombreux cas dont l'automobile, ces évolutions sont associées à une forte progression du chiffre d'affaires des filiales implantées à l'étranger dans le chiffre d'affaire global.
- En économie fermée, la spécialisation productive change avec les préférences et les gains de productivité qui peuvent différer entre secteurs. En économie ouverte s'ajoutent les facteurs extérieurs : compétitivité globale de l'économie, avantages comparatifs sectoriels, et choix d'internationalisation des firmes. En France, l'évolution du secteur exposé s'explique surtout par les facteurs extérieurs.
- Sur les dix dernières années, la recomposition du secteur exposé français traduit principalement la concentration des avantages comparatifs dans un petit nombre d'activités porteuses (aéronautique, tourisme, services aux entreprises) tandis que d'anciens points forts déclinent (automobile, agroalimentaire).
- Les mutations sectorielles ont des conséquences économiques, sociales et territoriales. Une spécialisation vers les métiers à forte valeur ajoutée soutient la croissance ; le développement des services à la personne satisfait une demande croissante. Cependant ce double mouvement accentue les inégalités via la polarisation du marché du travail.
- Par ailleurs, l'industrie reste l'un des principaux moteurs de la productivité et sa contraction peut freiner la croissance potentielle. L'industrie est aussi répartie de façon plus uniforme sur le territoire et moins concentrée dans les grandes métropoles. Enfin certains secteurs industriels contribuent à la souveraineté technologique.
- Au-delà des politiques horizontales indispensables (investir dans une recherche fondamentale de qualité, accroître les compétences de la main d'œuvre, consolider la compétitivité des entreprises, etc.), des politiques d'intervention sectorielles peuvent être légitimes pour que les acteurs répondent aux défis sociétaux tels que la transition écologique, les transformations technologiques ou le vieillissement de la population. Le Pacte Productif 2025 s'inscrit dans cette logique et vise à mobiliser l'ensemble des leviers disponibles pour que la structure productive réponde aux enjeux des transformations à venir.

**Spécialisation productive de la France
(% valeur ajoutée totale en valeur)**



Source : Insee, calculs DG Trésor.

Lecture : Les services exposés incluent les services marchands à l'exception des activités immobilières, des autres services, et des activités de commerce et d'hébergement restauration. Les services abrités incluent ces catégories, les activités de construction ainsi que les services non marchands.

1. La spécialisation productive de l'économie française a poursuivi son évolution

1.1 Un tableau de bord des évolutions sectorielles entre 2006 et 2016

L'écart de structure entre l'offre de l'économie française et les principaux postes de sa demande témoigne de sa spécialisation. La dynamique de spécialisation sectorielle résulte des évolutions conjointes des caractéristiques de la demande (intérieure et internationale) et de l'offre, en particulier des gains de compétitivité de chaque secteur.

Pour documenter l'évolution de la spécialisation productive française sur la période 2006-2016, on peut construire un tableau de bord présentant les performances des secteurs d'activité (décomposés par branches d'activité au niveau A38 – seule la branche « matériels de transport » est

décomposée entre « automobiles » et « autres matériels de transports »), les branches industrielles étant ventilées selon leur degré de technologie défini par l'intensité en R&D (cf. encadré 1), et la distinction entre secteur abrité et secteur exposé reposant sur le degré d'ouverture des branches¹. Le tableau ci-dessous présente pour chaque secteur l'évolution de la valeur ajoutée en volume, de l'emploi total, du solde commercial, du ratio de couverture des importations, de la productivité du travail², des coûts salariaux unitaires³, des indicateurs de « qualité » de l'investissement et de la qualification de la main d'œuvre⁴, d'internationalisation de la production⁵ et d'intensité concurrentielle⁶. Il indique aussi, quand c'est possible, un point de comparaison avec l'Allemagne.

Tableau 1 : Tableau de bord sectoriel de suivi de la compétitivité française (2006-2016)

		Valeur ajoutée				Emploi				Commerce International				Productivité		CSU	Innovation (rel. A3)				Internationalisation		Concurrence				
		Poids 2016	Poids rel. A3	Δ VA 2008-2016	Δ rel. A3	Poids 2016	Poids rel. A3	Δ 2008-2016	Δ rel. A3	Solde 2016	Δ 2008-2016	Import/ prod 2016	Δ 2008-2016	Δ 2008-2016	Δ rel. A3	Δ 2008-2016 rel. DE	R&D	Inno	Coop.	TIC	Part qualifiés 2017/ Δ 2003-17	Ratio CA filiales/C A dom 2015	Δ 2010-2015	Mark-up	Exposition	Concentration	
Industrie	Haute technologie	A38.30	0,7 %			0,3%																					
		A38.CI	0,8 %			0,3%																					
		A38.CF	0,7%			0,2%																					
	Moyenne Haute Technologie	A38.CE	1,0%			0,4%																					
		A38.CJ	0,3%			0,3%																					
		A38.CK	0,6%			0,5%																					
	Moyenne Basse Technologie	A38.29	0,6%			0,4%																					
		A38.CO	0,2%			0,0%																					
		A38.CG	1,0%			0,5%																					
	Basse Technologie	A38.CH	1,4%			1,4%																					
		A38.CA	2,1%			2,3%																					
		A38.CB	0,3%			0,4%																					
A38.CC		0,6%			0,7%																						
A38.CM		1,3%			1,4%																						
A10.JZ		5,9%			3,1%																						
Services	Services exposés	A38.KZ	4,7%			2,9%																					
		A38.MA	5,4%			4,6%																					
		A38.MB	1,7%			1,6%																					
		A38.MC	0,6%			1,0%																					
		A38.MZ	5,2%			7,7%																					
		A38.HZ	4,3%			5,0%																					
	Services abrités	A38.LZ	12,6%			1,3%																					
		A38.GZ	11,3%			13,4%																					
		A38.IZ	2,6%			4,3%																					
		A38.PZ	5,3%			7,2%																					
		A38.QA	9,2%			14,1%																					
		A38.OZ	1,4%			0,5%																					
Autres	Autres	A38.EZ	0,6%			0,6%																					
		A38.FZ	5,1%			6,3%																					

Source : DG Trésor.

Note de lecture : code couleur des évolutions (soit absolues soit en comparaison avec l'Allemagne).

Vert foncé : très favorable ; vert clair : favorable ; blanc : identique ; orange clair : défavorable ; orange foncé : très défavorable ; gris foncé : données non disponibles. La diversité des indicateurs de performance a parfois nécessité le recours au jugement d'expert pour délimiter les seuils de classement des branches.

(1) Nous prenons un seuil de taux d'ouverture minimum de 10 % pour définir un secteur exposé. D'autres définitions existent, notamment fondées sur le degré de concentration géographique des activités productives, cf. P. Frocain et P.N. Giraud (2018), « L'évolution de l'emploi dans les secteurs exposés et abrités en France », *Économie et Statistique* n° 503-504.

(2) Ratio valeur ajoutée sur emploi total en personnes physiques (Eurostat).

(3) Ratio rémunération totale par salarié sur productivité du travail (Eurostat).

(4) R&D : dépenses intérieures de recherche et développement des entreprises en % de la valeur ajoutée en 2013 (Eurostat). Innovation : part des entreprises ayant réalisé une innovation de produit ou de procédé en 2014 (Eurostat). Coopération : part des entreprises engagées dans une coopération en 2014, hors collaboration au sein du même groupe (Eurostat). TIC : part des entreprises ayant organisé pour leur personnel des formations pour développer et améliorer les compétences en TIC (Eurostat). Part qualifiés : part des personnes diplômées de l'enseignement supérieur employées dans le domaine de la science et de la technologie (Eurostat).

(5) Ratio chiffre d'affaires des filiales détenues par la France à l'étranger sur chiffre d'affaires des entreprises sur le sol français (Eurostat).

(6) Mark-up : écart prix coût marginal de production (Deutsche Bundesbank Monthly Report December 2017). Exposition : ratio de la somme des importations et exportations en valeur absolue sur le chiffre d'affaires des entreprises ayant pour activité principale ce secteur en 2015 (Insee). Concentration : somme des carrés de la proportion du nombre d'employés par entreprise relativement au nombre de salariés du secteur (calculs DG Trésor à partir de la base SIRENE).

Encadré 1 : Typologie des branches

Le tableau 1 ventile les branches industrielles manufacturières selon leur degré de technologie. La typologie retenue repose sur le classement Eurostat fondé sur les dépenses moyennes de R&D de chaque secteur rapportées à sa valeur ajoutée pour les pays européens entre 2005 et 2014.

La haute technologie regroupe : les autres matériels de transports (A88.30), les produits informatiques, électroniques et optiques (A38.CI), et l'industrie pharmaceutique (A38.CF).

La moyenne-haute technologie rassemble : l'industrie chimique (A38.CE), les équipements électriques (A38.CJ), les machines et équipements (A38.CK), et l'industrie automobile (A88.29).

La moyenne-basse technologie couvre la cokéfaction raffinage (A38.CD), le caoutchouc-plastique (A38.CG), et la métallurgie (A38.CH).

La basse technologie comprend l'industrie agroalimentaire (A38.CA), l'industrie textile (A38.CB), la branche bois papier (A38.CC) et les autres industries manufacturières (A38.CM).

Les services sont ventilés entre services exposés à la concurrence internationale si leur taux d'ouverture dépasse 10 % en moyenne sur les dix dernières années, et services abrités.

Les services exposés regroupent : l'information-communication (A10.JZ), la finance-assurance (A38.KZ), les activités juridiques, comptables et de gestion (A38.MA), la R&D scientifique (A38.MB), les autres activités spécialisées (A38.MC), les activités de services administratifs et de soutien (A38.NZ), et les services de transport et entreposage (A38.HZ).

Les services abrités rassemblent : les activités immobilières (A38.LZ), le commerce (A38.GZ), l'hébergement restauration (A38.IZ), l'enseignement (A38.PZ), et la santé humaine (A38.QA).

Les autres activités comprennent la production et distribution d'électricité et gaz (A38.DZ), la production et distribution d'eau (A38.EZ), et la construction (A38.FZ).

1.2 L'activité industrielle a reculé et poursuivi sa spécialisation dans la haute et moyenne-haute technologie

La part de l'industrie dans l'emploi et la valeur ajoutée a diminué sur la dernière décennie (2006-2016)⁷. Ce constat de dégradation est quasiment généralisé en termes d'emploi, mais composite en termes de valeur ajoutée. Schématiquement, on peut distinguer trois grands groupes de secteurs industriels, selon la dynamique de leur valeur ajoutée⁸.

Un premier groupe de secteurs a vu sa part dans la valeur ajoutée reculer.

- Au sein de ce groupe, certaines branches ont connu des replis particulièrement marqués de la valeur ajoutée comme de l'emploi, généralement associés à une forte progression du chiffre d'affaires de la part des filiales implantées à l'étranger dans le chiffre d'affaire global, révélant des mouvements de délocalisation. Les secteurs de l'industrie automobile et des produits électriques

sont les plus concernés par cette tendance.

- D'autres branches dont la valeur ajoutée s'était maintenue au début des années 2000 déclinent depuis la crise économique, en valeur ajoutée comme en emploi. Il s'agit de la cokéfaction et raffinage, de la fabrication de caoutchouc et plastiques, de la fabrication de machines et équipements, et des autres industries manufacturières.

Un second groupe de secteurs a vu sa valeur ajoutée progresser au même rythme que celle de l'économie, de sorte que leur poids dans la valeur ajoutée s'est maintenu. Il s'agit de secteurs à faible ou moyennement faible technologie : l'industrie agroalimentaire, dont l'emploi s'est maintenu, et le travail du bois et du papier et l'industrie métallurgique qui ont connu des gains de productivité et une réduction de l'emploi. Ils sont globalement moins numérisés et moins innovants, investissent moins en R&D et collaborent moins que les secteurs de haute technologie. En comparaison avec l'Allemagne cependant, ces secteurs présentent pour certains à la fois une intensité d'investissement en R&D élevée et une capacité

(7) La part de l'industrie dans la valeur ajoutée a baissé de -1,6 pt entre 2006 et 2016 (-4,7 pt entre 2000 et 2016).

(8) Il s'agit ici de la valeur ajoutée sectorielle en volume aux prix de l'année précédente chaînés. Son évolution par rapport à la valeur ajoutée totale n'est donc pas affectée par des effets de prix relatifs.

d'innovation moindre, ce qui pose la question de la qualité de la dépense de R&D dans ces secteurs.

Un troisième groupe de secteurs a vu sa valeur ajoutée progresser plus rapidement que l'économie dans son ensemble. Il s'agit principalement de secteurs de haute ou moyennement haute technologie : les autres matériels de transport, incluant l'aéronautique, où l'emploi s'est maintenu, ainsi que la chimie, l'industrie pharmaceutique et les produits informatiques, électroniques et optiques, qui ont également connu des gains de productivité et un recul de l'emploi. Ces gains de productivité apparaissent corrélés à un plus fort degré de numérisation de ces secteurs ainsi qu'à une activité innovante plus forte, des dépenses de R&D plus importantes et à une pratique plus intense de la coopération avec des entités extérieures (même si certains secteurs font figure d'exception). La comparaison avec l'Allemagne confirme que les secteurs sur lesquels la France (respectivement l'Allemagne) marque une avance en matière d'innovation, comme l'aéronautique ou les produits informatiques et électroniques (respectivement l'industrie chimique ou pharmaceutique) sont aussi ceux qui investissent plus en R&D et qui coopèrent avec les acteurs de l'innovation (autres entreprises, universités, centres de R&D) plus que leurs contreparties allemandes (respectivement françaises).

1.3 En contrepartie, le poids des services dans l'économie s'est accru, et s'est déplacé vers certains services à haute valeur ajoutée

Les services à productivité du travail élevée ont vu leur valeur ajoutée fortement augmenter (plus rapidement que le reste de l'économie), en particulier les activités d'information et communication (portées notamment par les services informatiques), les services financiers et

d'assurance, et les activités spécialisées, scientifiques et techniques. La R&D scientifique et les autres activités spécialisées ont surtout crû après la crise tandis que les activités immobilières ont ralenti. De même, le solde à l'export de l'ensemble de ces services s'est amélioré durant la dernière décennie, principalement grâce à l'expansion des services financiers et des activités juridiques, comptables et de gestion, tandis que l'excédent des services d'information et communication se transformait en léger déficit.

Parmi les services à productivité du travail plus faible et donc plus intensifs en emploi, la valeur ajoutée des services les plus abrités a crû à un rythme comparable à celui de l'ensemble de l'économie. En particulier, les activités de santé humaine et action sociale et le commerce ont vu leur valeur ajoutée augmenter plus fortement que leur emploi, tandis que l'emploi dans l'hébergement-restauration et l'enseignement a été plus dynamique que la valeur ajoutée. Le poids de ces services dans l'ensemble de la valeur ajoutée a augmenté, alors qu'il reculait en Allemagne. À l'inverse, les services plus exposés ont vu leur valeur ajoutée stagner en volume et leur poids dans la valeur ajoutée totale reculer : le déficit commercial des services de transport et entreposage s'est fortement dégradé tandis que l'excédent des services administratifs est resté quasi-stable.

Le solde commercial des services demeure excédentaire. L'orientation de la structure productive française vers les services a fait émerger quelques secteurs exportateurs (activités financières et d'assurance, activités juridiques, comptables), dont la bonne performance sur la dernière décennie ne permet cependant pas de compenser la dégradation du solde des services de transport et entreposage et d'information et communication⁹.

2. La recomposition du secteur exposé traduit principalement la concentration des avantages comparatifs de l'économie française

2.1 La spécialisation sectorielle des dix dernières années n'est pas liée principalement à la déformation de la demande interne

Sur longue période, le mouvement de spécialisation sectorielle mesuré par la déformation de la composition de

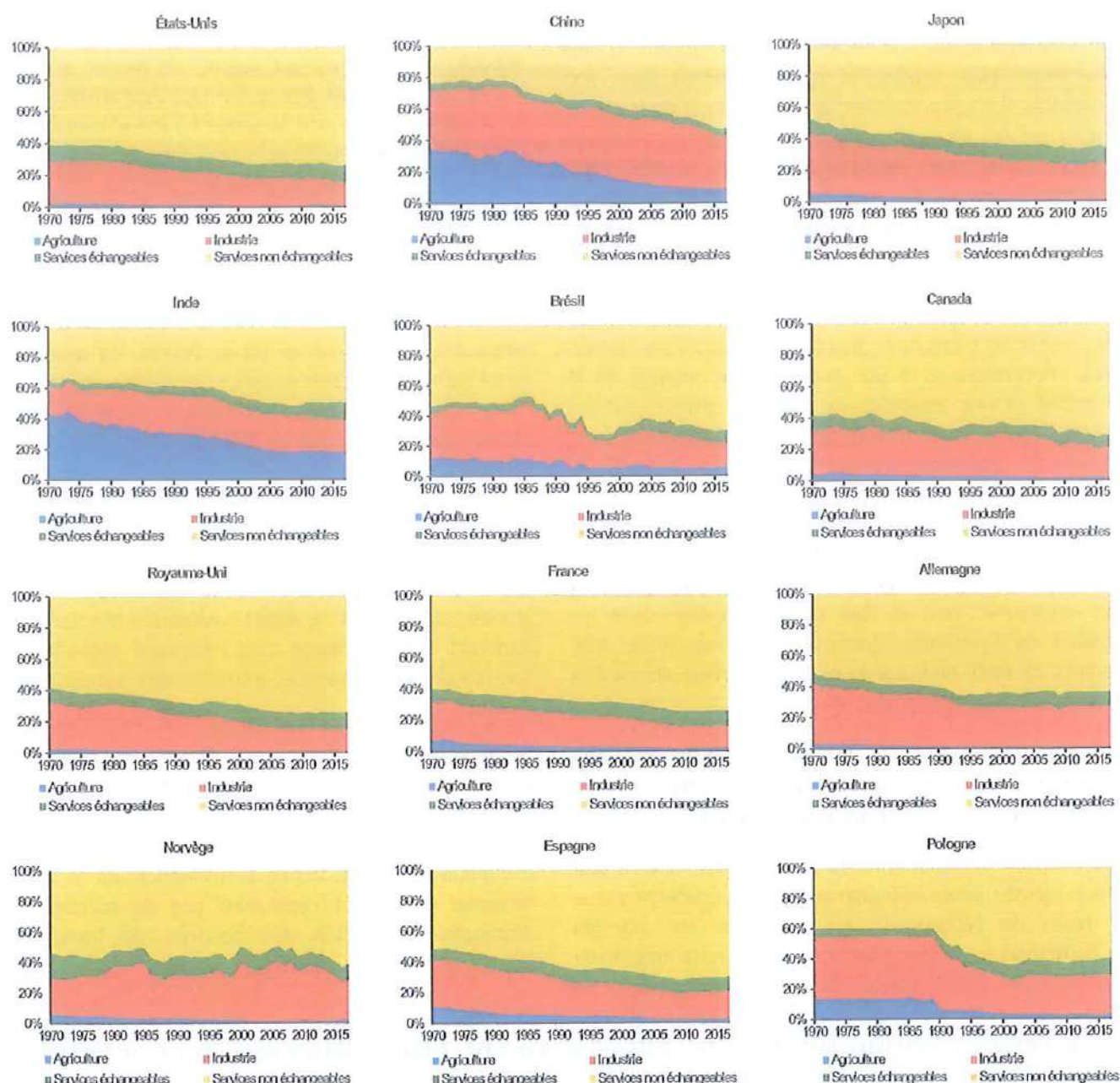
la valeur ajoutée mesurée en valeur, à l'œuvre dans la plupart des économies avancées ou en développement (cf. graphique 1¹⁰), reflète à la fois des effets volume et des effets prix¹¹.

(9) À ce solde s'ajoute le tourisme dont la mesure par le biais de la correction territoriale ne permet pas de fournir une analyse détaillée de sa ventilation par secteur.

(10) Dans ce graphique, la nomenclature internationale des regroupements d'activités utilisée, développée par les Nations Unies, diffère de celle de l'Insee.

(11) Cf. L. Demmou (2010), « La désindustrialisation en France », Document de travail de la DG Trésor n° 2010-01.

Graphique 1 : Spécialisation productive des principales économies (% de la valeur ajoutée totale en valeur)



Source : UNCTADstat, calculs DG Trésor.

Note : La valeur ajoutée des activités de production repose sur la classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI rév.3) développé par les Nations Unies. Les services échangeables incluent les services de transport et d'entreposage, les services d'information et de communication. Les services non échangeables incluent les services de commerce, la restauration et l'hébergement, les activités de construction, ainsi que les autres activités.

Les effets prix – dits aussi effets Balassa – reflètent les gains de productivité tendanciellement plus importants dans l'industrie qui engendrent des baisses de prix industriels relatifs et font ainsi diminuer la part en valeur de l'industrie dans la valeur ajoutée sur longue période. Sur la période récente, le ralentissement de la déformation sectorielle reflète le ralentissement de ces effets Balassa : alors que les prix industriels évoluaient nettement moins

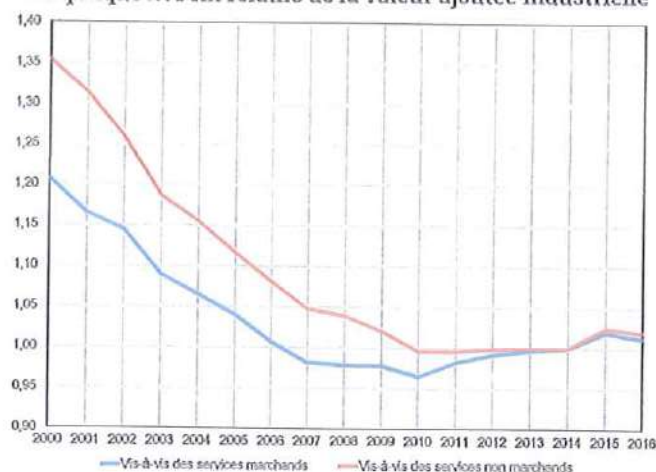
vite que les prix des services entre 2000 et 2006, ils évoluent beaucoup plus en ligne avec ceux-ci ces dix dernières années (cf. graphique 2) principalement du fait de la diminution des gains de productivité dans l'industrie. Ainsi, entre 2006 et 2016, la part de l'industrie a reculé à un rythme moins marqué qu'au cours des précédentes décennies (cf. tableau 2).

**Tableau 2 : Niveau et évolution de la valeur ajoutée des principales branches
(en % de la valeur ajoutée totale en valeur)**

	2000	2006	2016	entre 2000 et 2006	entre 2006 et 2016
Agriculture	2,3 %	1,7 %	1,6 %	-0,6 pt	-0,1 pt
Industrie	18,9 %	15,8 %	14,2 %	-3,1 pt	-1,6 pt
Services exposés	25,6 %	26,4 %	27,1 %	0,8 pt	0,7 pt
Services abrités	53,1 %	56,1 %	57,0 %	2,9 pt	0,9 pt

Source : Insee, calculs DG Trésor.

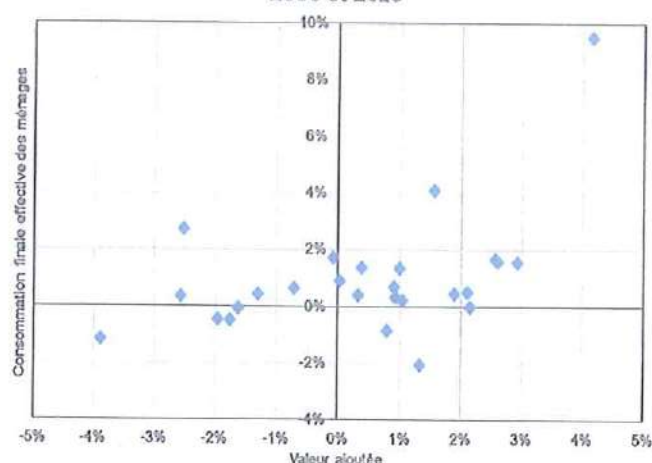
Graphique 2 : Prix relatifs de la valeur ajoutée industrielle



Source : Insee, calculs DG Trésor.

Les effets volume trouvent leur origine dans l'évolution de la demande intérieure et la dynamique des exportations nettes. La demande intérieure française se déforme vers les services abrités, notamment les services à la personne. Au sein du secteur exposé, la recomposition à l'œuvre sur la période récente n'est toutefois pas significativement liée à la déformation de la demande interne. En effet, l'évolution de la valeur ajoutée sectorielle n'est que peu corrélée à celle de la consommation finale effective des ménages sur la dernière décennie (cf. graphique 3). La spécialisation en volume au sein du secteur exposé résulte donc des échanges avec l'extérieur.

Graphique 3 : Taux de croissance annuels moyens sectoriels de la valeur ajoutée et de la consommation des ménages entre 2006 et 2016



Source : Insee, calculs DG Trésor. Le point en haut à droite du graphique représente les produits informatiques, électroniques et optiques.

2.2 La spécialisation sectorielle semble désormais peu contrainte par un déficit de compétitivité global

En économie ouverte s'ajoutent les déterminants extérieurs de la spécialisation productive: compétitivité globale de l'économie, avantages comparatifs sectoriels, et choix d'internationalisation des firmes. Le déficit global de compétitivité n'est plus le principal moteur du mouvement de spécialisation à l'œuvre. L'indicateur de désalignement au taux de change d'équilibre calculé par les services du FMI indique que celui-ci est aujourd'hui très modéré (cf. encadré 2). La compétitivité de l'économie française a en effet bénéficié des réformes menées ces dernières années pour réduire le coût du travail et la fiscalité des entreprises, malgré la lenteur des ajustements de prix et de salaires au sein de la zone euro¹².

(12) Cf. Gaulier G. et V. Vicard (2018), "Some Unpleasant Euro Arithmetic", CEPII Policy Brief n° 21.

Encadré 2 : Mesurer le déficit global de compétitivité de l'économie française à travers un indicateur de désalignement du taux de change d'équilibre

Les désalignements du taux de change effectif^a réel (TCER) influent sur la répartition des activités productives entre secteur exposé à la concurrence internationale et secteur abrité. Un taux de change réel surévalué correspond à une situation de déficit courant^b excessif (par rapport aux fondamentaux : démographie, niveau de développement, ouverture de l'économie, conjoncture), lié à un niveau de prix et de coûts insuffisamment compétitifs ; il se traduit par une atrophie du secteur exposé à la concurrence internationale et par une hypertrophie du secteur abrité.

Selon les calculs des services du FMI^c, le taux de change effectif réel de la France serait surévalué de 4 %. Ainsi, la balance courante de la France en 2017 est légèrement déficitaire^d comparée à son niveau justifié par les fondamentaux économiques.

Au contraire, le TCER de la zone euro serait légèrement sous-évalué (-4 %) et celui de l'Allemagne très largement sous-évalué (-15 %). Les divergences de compétitivité France-Allemagne trouvent leur origine dans les stratégies mises en œuvre au début des années 2000 (réformes Hartz, consolidation budgétaire en Allemagne, multiplication des clauses d'« opt-out » dans les accords de branche) ; ces écarts ont commencé à se résorber depuis la crise, notamment sous l'effet de mesures pour la compétitivité adoptées en France depuis lors (crédit d'impôt compétitivité emploi, pacte de responsabilité).

a. Le taux de change effectif est défini comme le taux de change moyen vis-à-vis de l'ensemble des partenaires commerciaux.

b. Pour rappel, la balance courante est définie comme l'écart entre l'épargne et l'investissement.

c. 2018 External Sector Report.

d. Elle s'établit autour de -1 % du PIB depuis 2008, à -0,6 % en 2017.

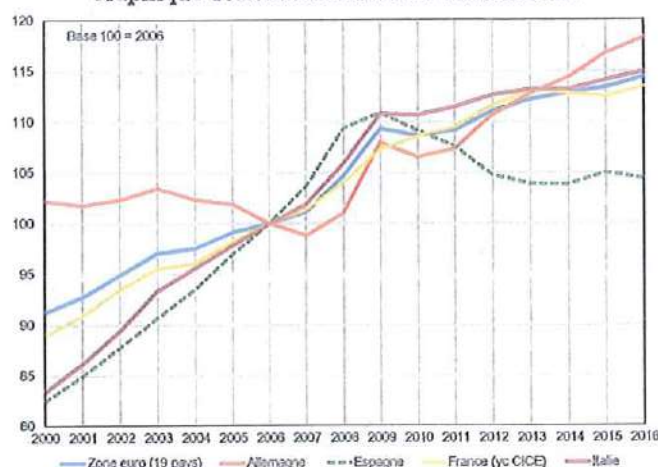
Le déficit de compétitivité résiduel mesuré par le FMI suggère qu'il existe encore en France quelques marges de progression en termes de compétitivité-coût¹³.

Sur la période récente, et en particulier avec la mise en place du CICE, les coûts salariaux unitaires ont été moins dynamiques en France qu'en Allemagne : +1,3 % par an en moyenne entre 2006 et 2016, contre +1,7 % en Allemagne (cf. graphique 4). Environ la moitié de l'écart de coût du travail accumulé dans l'ensemble de l'économie avec l'Allemagne depuis l'entrée dans l'euro a aujourd'hui été résorbé.

Si dans l'industrie, l'écart de coût du travail pré-crise avec l'Allemagne est complètement résorbé¹⁴, ce n'est pas le cas des services qui représentent une part notable des intrants donc de la compétitivité-prix¹⁵ du secteur industriel¹⁶. L'écart France-Allemagne des coûts unitaires des intrants en services du secteur manufacturier, particulièrement marqué dans les services de soutien aux entreprises, s'est peu résorbé¹⁷. L'écart de prix de ces services provient notamment d'un écart de dynamique de marge sur la branche « activités juridiques et comptables » – les coûts salariaux unitaires y ont été quasi similaires. Ce secteur qui présentait alors d'importantes barrières à l'entrée (exigences de qualification, quotas, adhésion obligatoire à

une association professionnelle) a connu une forte dérégulation en Allemagne à partir des années 2000 compressant les marges de ce secteur de 4 points entre 2000 et 2007.

Graphique 4 : Évolution des CSU en zone euro



Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

L'analyse du degré de concurrence au niveau sectoriel montre d'ailleurs que des marges de manœuvre demeurent en France pour renforcer la concurrence dans les secteurs des services aux entreprises et des services de transport, où les *mark-ups* moyens pourraient traduire une

(13) Définie comme le ratio des coûts salariaux unitaires domestiques et étrangers convertis en euros.

(14) Toutefois les coûts salariaux unitaires continuent d'être plus dynamiques qu'en Allemagne dans certains secteurs en déclin (automobile, agroalimentaire).

(15) Définie comme le ratio des prix d'exports domestiques et étrangers convertis en euros.

(16) Le coût des intrants représente en 2010 71,5 % de la valeur de la production manufacturière, dont 13,7 % d'intrants en services.

(17) Le CICE a engendré une baisse très localisée des prix des intrants en services (transports et services administratifs et de soutien). Cf. R. Monin et M. Suarez Castillo (2018), « L'effet du CICE sur les prix : une double analyse sur données sectorielles et individuelles », Document de travail de l'Insee.

concurrence trop modérée (cf. tableau 1). Dans une étude récente¹⁸, la Commission européenne souligne un déficit de concurrence, en comparaison aux principaux pays européens (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni), notamment dans les secteurs de l'architecture, des services d'ingénierie et des services administratifs et de soutien¹⁹.

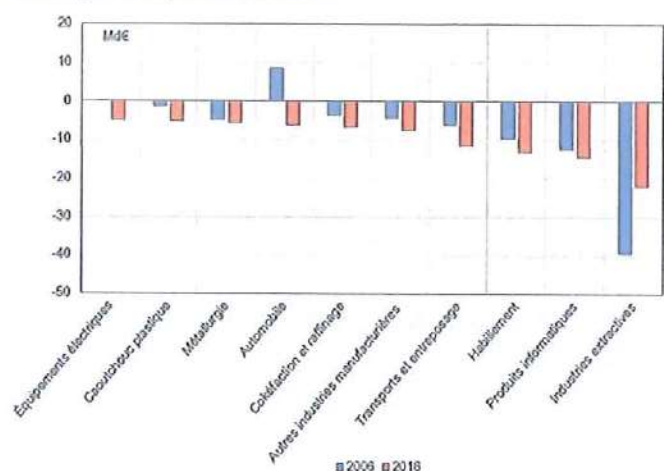
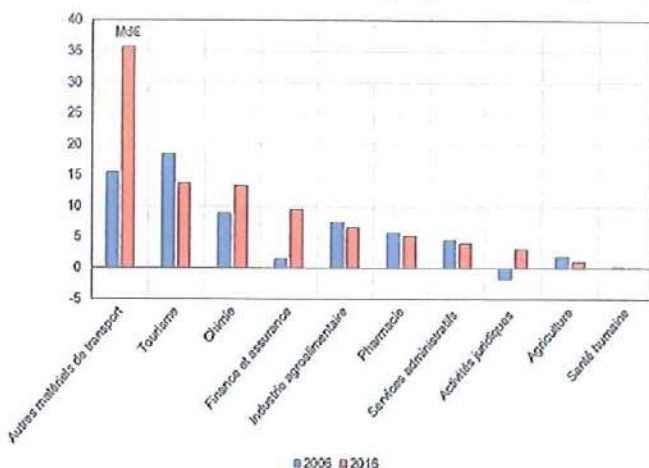
Au-delà du coût du travail et des intrants, la France se singularise par des impôts de production²⁰ élevés par rapport à ses principaux partenaires. La partie acquittée par les entreprises représente 5,7 % de la valeur ajoutée contre 0,6 % en Allemagne, 2,7 % au Royaume-Uni, et 3,2 % en Italie. Au sein de ces impôts, la cotisation sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui taxe le chiffre d'affaires²¹, est particulièrement nocive pour la compétitivité et la productivité à travers des effets de cascade. Chaque entreprise doit non seulement s'acquitter de la taxe mais également supporter l'augmentation des coûts engendrés par la taxation successive des intrants utilisés le long de la chaîne de production. Ceci nuit à leur compétitivité-prix au-delà du montant des recettes fiscales payé par chaque firme²², particulièrement dans les secteurs où le processus

de production est gourmand en consommations intermédiaires. Ainsi, la C3S incite les entreprises à utiliser des intrants importés non taxés, à délocaliser, ou encore à s'intégrer verticalement au détriment de la productivité.

2.3 La spécialisation reflète la concentration sectorielle des avantages comparatifs et des stratégies d'internationalisation

La dynamique de spécialisation industrielle depuis 10 ans reflète les évolutions des performances sectorielles à l'export²³. La faible performance à l'exportation peut en effet avoir accentué le recul de la production automobile (hors équipements), des produits électriques ou du textile (hors articles de luxe et textiles techniques, dans lesquels de grands groupes français se maintiennent), dont la perte de parts de marché à l'export, en plus de la concurrence des importations, a entraîné une baisse de leur part dans la valeur ajoutée industrielle. Les parts de marché de biens à l'exportation de la France dans le commerce intra européen ont notamment continuellement perdu du terrain depuis les années 2000.

Graphique 5 : Avantages et désavantages comparatifs révélés



Source : Insee, calculs DG Trésor.

Note de méthode : Ces graphiques ont été réalisés en appliquant la formule de calcul des ACR du CEPII aux échanges extérieurs en valeur tels que mesurés dans les comptes nationaux de l'Insee.

Note de lecture : La France dispose d'un avantage comparatif révélé de 35,7 Md€ dans les autres matériels de transport en 2016, i.e. ses exportations nettes sont supérieures de 35,7 Md€ à aux exportations nettes théoriques sans spécialisation.

Sur la dernière décennie, le commerce extérieur français a accru sa spécialisation sectorielle commerciale²⁴. À titre d'illustration, l'évolution entre 2006 et 2016 des 10

principaux avantages et désavantages comparatifs révélés (ACR) est présentée ci-dessus (cf. graphique 5). Le raisonnement en commerce en valeur ajoutée ne

(18) "Identifying priority service sectors for reforms in France", Commission Européenne, *Economic Brief* 035, mars 2018.

(19) La Commission suggère de réduire les barrières à l'entrée et les restrictions à l'exercice de ces activités (activités réservées, droits de votes spéciaux, restrictions en terme d'accès au capital, impossibilité de pratiquer l'inter-professionnalité ou encore *numerus clausus*).

(20) Parmi les principaux : versement transport, forfait social, taxe sur les salaires, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe foncière sur les propriétés bâties, cotisation foncière des entreprises, cotisation sociale de solidarité des sociétés.

(21) 0,16 % sur les chiffres d'affaires supérieurs à 19 M€. Elle a rapporté 3,8 Md€ en 2018.

(22) Le Conseil d'Analyse Économique a confirmé empiriquement cet effet cascade : l'effet prix de la C3S est deux fois supérieur au taux d'imposition effectif dans l'industrie manufacturière. Cf. Martin P. et A. Trannoy (2019), « Les impôts sur (ou contre) la production », *Note du CAE* n° 53.

(23) Les avantages comparatifs révélés permettent d'identifier les points forts et les points faibles d'une économie en matière d'exportation. Ils mesurent l'écart entre le solde commercial constaté pour un produit et un solde théorique, correspondant à la situation d'un pays sans spécialisation sectorielle.

modifierait pas le rôle relatif des secteurs d'activité dans le solde extérieur français²⁵.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces éléments.

Premièrement, les avantages comparatifs se sont dégradés là où nos concurrents ont augmenté leurs parts de marché du fait d'un différentiel de compétitivité sectorielle : la filière automobile dont l'ACR est désormais en territoire négatif, et dans une moindre mesure les filières agricole et agro-alimentaire (dont l'excédent est aujourd'hui très concentré sur les boissons et les céréales²⁶) et la pharmacie. Le décrochage de l'avantage comparatif français sur le tourisme est temporaire : il reflète les événements exceptionnels de 2016 (attentats, intempéries, grèves) et s'est complètement résorbé dès 2017.

La branche automobile, dont la compétitivité-coût s'est dégradée au regard du niveau de gamme et du pouvoir de marché de ses entreprises, est associée à une forte progression du chiffre d'affaires de la part des filiales implantées à l'étranger dans le chiffre d'affaire global, révélant des mouvements de délocalisation²⁷. L'économie française se distingue en effet des principales économies de la zone euro par le poids des investissements à l'étranger sortants de ses multinationales, lequel s'est encore accru depuis une dizaine d'années. Les entreprises françaises ont souvent choisi une stratégie

d'internationalisation multi-sites avec peu de fragmentation de la chaîne de valeur²⁸, qui engendre à la fois des revenus importants et une dégradation des exportations de biens depuis le site France. Ces revenus permettent au total à la France d'afficher une balance courante proche de l'équilibre. La stratégie d'internationalisation des firmes allemandes a été différente avec une délocalisation de la production intermédiaire²⁹ et une spécialisation dans l'assemblage final qui assure des performances à l'export sans les contreparties qu'obtiennent les entreprises françaises sous forme de revenus enregistrés dans la balance courante.

Deuxièmement, les avantages comparatifs se sont renforcés dans l'industrie – l'aéronautique, la chimie – et dans les services – certains services aux entreprises et les services financiers. À l'inverse, à l'exception des industries extractives, tous les désavantages comparatifs de la France se sont accentués entre 2006 et 2016.

Ainsi, les exportations françaises sont aujourd'hui concentrées dans un petit nombre d'industries porteuses. Cette spécialisation accrue peut engendrer conjoncturellement des trous d'air dans le solde commercial français quand nos points forts subissent des contraintes temporaires comme entre 2014 et 2017 (difficultés du secteur aéronautique, tourisme en recul suite aux attentats, mauvaises récoltes, etc.).

3. Les mutations sectorielles ont des conséquences économiques, sociales et territoriales

3.1 La spécialisation sectorielle affecte la croissance potentielle

Le secteur industriel a un effet d'entraînement important sur le reste de l'économie et reste l'un des principaux moteurs des gains de productivité (cf. graphique 6)³⁰. La hausse du poids des services dans l'emploi total a accompagné une

diminution des gains de productivité de l'économie française entre 2000 et 2016. Toutefois, le déplacement de la spécialisation sectorielle française vers les services à haute valeur ajoutée réalisant des gains de productivité peut également être porteur de croissance dans un contexte de diminution tendancielle des gains de productivité dans l'industrie.

(24) L'évolution de spécialisation commerciale d'un pays peut être mesurée par l'évolution de la variance des avantages comparatifs révélés. Cf. Carnatte H. et G. Gaulier (2018), « Spécialisation sectorielle et rechute du commerce extérieur français entre 2014 et 2016 », *Rue de la Banque* n° 71.

(25) Cf. F. Dauba (2017), « Le commerce en valeur ajoutée », *Trésor-Éco* n° 207.

(26) Touze O., Dauba F. et X. Ory (2018), « Comment expliquer la réduction de l'excédent commercial agricole et agro-alimentaire ? », *Trésor-Éco* n° 230.

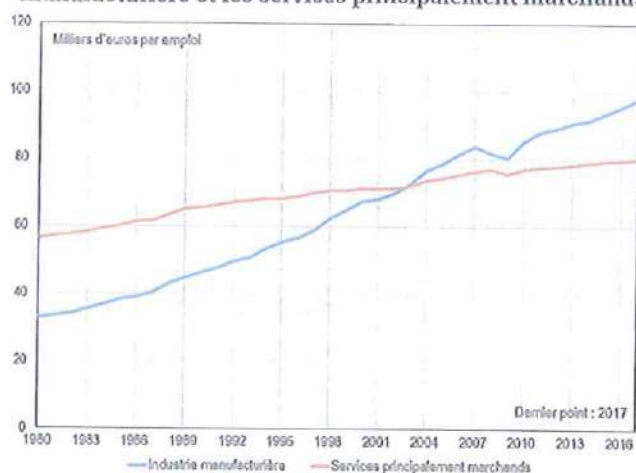
(27) Le chiffre d'affaire à l'étranger des multinationales françaises a augmenté de 60 % entre 2007 et 2014, deux fois plus que les multinationales italiennes ou allemandes. Cf. Emlinger C., Jean S. et V. Vicard (2019), « L'étonnante atonie des exportations françaises : retour sur la compétitivité et ses déterminants », *CEPII Policy Brief* n° 24.

(28) Cf. Bulgues PA. et D. Lacoste (2016), « Les stratégies d'internationalisation des entreprises françaises et des entreprises allemandes : deux modèles d'entrée opposés », *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, n° 124.

(29) L'Allemagne a bénéficié de l'élargissement européen aux pays d'Europe Centrale et Orientale en 2004 pour structurer son hinterland en maintenant une part importante de sa valeur ajoutée sur son territoire, tout en bénéficiant de gain de compétitivité sur la production intermédiaire.

(30) L'utilisation du filtre Hodrick-Prescott montre que les gains tendanciels de productivité par emploi sont aujourd'hui supérieurs d'au moins 1 point en rythme annuel dans l'industrie manufacturière par rapport aux services marchands. Ce constat vaut également pour l'écart de productivité horaire, cf. B. Ducoudré (2019), « Quel niveau pour les cycles de productivité par branche ? », *Revue de l'OFCE* n° 162. L'auteur montre par ailleurs que l'industrie explique 90 % de la baisse des gains de productivité tendanciels totaux depuis 1980 (dont deux tiers liés à la baisse des gains de productivité tendanciels dans l'industrie et un tiers à la baisse de la part de l'industrie dans l'emploi total).

Graphique 6 : Productivité du travail dans l'industrie manufacturière et les services principalement marchands



Source : Insee, calculs DG Trésor.

3.2 L'évolution de la spécialisation productive conduit à une recomposition des territoires

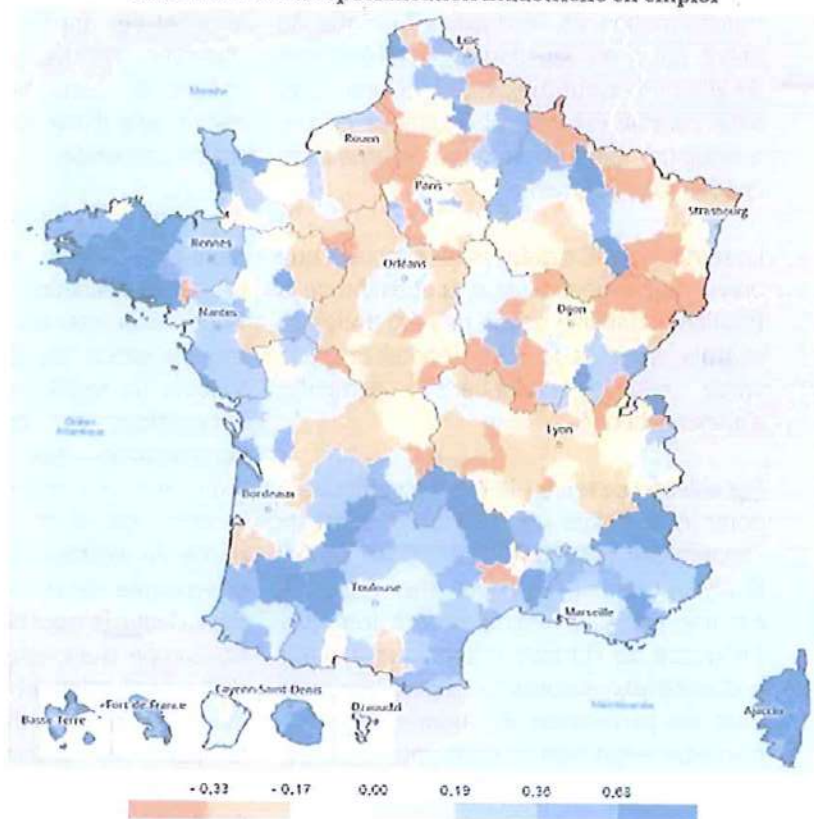
Le déplacement de la spécialisation productive a des conséquences spatiales multiples. Le repli de l'industrie manufacturière affecte l'ensemble du territoire, mais plus

particulièrement le quart nord-est (cf. carte 1) où se concentrent les industries les moins dynamiques relativement à l'industrie totale (cf. encadré 3), comme l'automobile, le caoutchouc-plastique, les machines et équipements, et les industries du textile et du bois.

Les territoires côtiers de l'ouest et du sud de la France reposent quant à eux relativement plus sur des industries plus dynamiques comme l'agroalimentaire et les autres transports (naval, ferroviaire, aéronautique), mais également l'hébergement-restauration ou le commerce. De manière générale, la plupart des grandes villes et une grande partie de l'Occitanie, le nord-est de la Nouvelle Aquitaine et l'extrémité de la Bretagne sont relativement plus spécialisées dans les secteurs exposés dynamiques (information-communication, finance-assurance, services spécialisés, industries de haute technologie) que le reste du territoire.

En parallèle de cette partition macro-régionale, les zones d'emploi aux spécialisations les moins dynamiques sont globalement moins urbanisées et en périphérie des régions.

Carte 1 : Scores de spécialisation industrielle en emploi



Source : Données CLAP et Eurostat, calculs DG Trésor.

Note de lecture : La couleur bleue signifie que la zone d'emploi est spécialisée dans un secteur qui a relativement plus progressé que l'emploi industriel total. Le score de spécialisation industrielle d'une zone d'emploi en termes d'emploi est positif si elle est spécialisée dans les industries agroalimentaire, chimie, pharmacie, les autres transports, les autres industries manufacturières ainsi que la production/distribution d'énergie et d'eau, car l'évolution de l'emploi de ces secteurs y est relativement plus favorable que pour l'industrie dans son ensemble (cf. encadré 3).

EUROPE DIFFÉRENCIÉE

POLICY BRIEF

6 NOVEMBRE 2019

#BREXIT

#COMMERCE

LE BREXIT À L'HEURE DE LA GUERRE COMMERCIALE : MAUVAIS TIMING POUR LE TAKE BACK CONTROL



■ ELVIRE FABRY

Chercheuse senior,
Institut Jacques Delors
– Paris

■ MICOL BERTOLINI

Assistante de
recherche, Institut
Jacques Delors – Paris

La crise politique britannique a occulté la transformation de l'économie politique du Brexit qui a eu lieu depuis le référendum de 2016. Pourtant l'objectif de ce vote, *take back control*, est bien plus difficile encore à atteindre dans un contexte international chaotique et fragmenté.

Le retrait de l'UE s'avère plus complexe que prévu. Au moment du vote, la question de la frontière irlandaise n'avait pas été anticipée et trois ans plus tard les modalités d'une sortie ordonnée continuent à alimenter d'intenses débats.

Par ailleurs, se retirer de l'UE ne suffit pas à doter le Royaume Uni (RU) d'une stratégie économique post-Brexit. Le slogan *Global Britain*, devenu le leitmotiv des *Brexiters*, est une aspiration nostalgique à retrouver l'influence de l'Empire britannique à partir « d'ambitieux accords commerciaux avec tous les partenaires du monde entier »¹, bien plus qu'un plan concret pour renforcer l'attractivité du RU en dehors de l'UE.

Mais surtout, le contexte économique mondial est moins favorable à un Royaume-Uni autonome.

Le Brexit a été voté sur fond de mondialisation *as usual*. Alors que les coûts

de délocalisation ne baissaient plus depuis le début des années 2000, on pouvait déjà observer un nouveau raccourcissement des chaînes de valeur. Néanmoins, la tendance restait celle d'une ouverture des marchés à travers le monde.

Aujourd'hui, le Brexit se matérialiserait dans un monde bien plus fragmenté. La régionalisation des chaînes de valeur esquisse un ralentissement de la mondialisation ou *slow-balisation*, auquel s'ajoute un renforcement de la dimension géopolitique du commerce avec une confrontation des grandes puissances régionales. La croissance du commerce mondial qui vient désormais en grande partie du secteur des services reste très dépendante de la proximité géographique. Par ailleurs, la résurgence aux Etats-Unis et en Europe d'une approche plus identitaire de la production et de la consommation et une demande d'engagement clair de la part des gouvernements contre le changement climatique, devraient renforcer cette régionalisation. Enfin, *America first*, la politique nationaliste de Donald Trump fondée sur le rapport de force plutôt que sur les règles et sa volonté de faire reculer la puissance économique chinoise, créent beaucoup de turbulences et d'incertitude pour les entreprises à travers le monde.

1. Discours de la Reine, 14 octobre 2017.

L'alignement forcé sur les intérêts américains ou chinois devient la nouvelle règle pour éviter les sanctions et/ou s'assurer l'octroi d'investissements directs étrangers. Dans ce contexte mondial conflictuel, dans lequel la course au leadership technologique redistribue les liens de dépendance économique, *take back control* devient un tout autre défi pour le Royaume-Uni.

L'impact réciproque du Brexit et de ce nouveau contexte international requière plus d'attention. La rupture que provoquerait un Brexit sans accord – une option qui n'est pas encore exclue – ou, en cas d'accord, une forte divergence vis-à-vis des normes européennes, pourraient faire dérailler des prévisions économiques mondiales déjà moroses et créer un contexte plus défavorable encore au *take back control*. En outre, pour un pays représentant 2,2% du PIB mondial (PPA), s'écarter des normes européennes pourrait ne pas suffire pour retrouver une autonomie réglementaire. Le RU pourrait tout aussi bien se trouver exposé à un alignement alternatif plus contraignant.

1 ■ Les répercussions du Brexit sur la conjoncture mondiale

Un scénario de *No-deal* reste possible, malgré le nouvel accord de retrait signé par Boris Johnson avec l'UE-27 le 17 octobre dernier. Si les élections législatives britanniques du 12 décembre 2019 n'offrent pas de majorité claire aux Conservateurs, la ratification de cet accord reste hypothétique. Inversement, une majorité travailliste ouvrant la voie à un second référendum, ne garantirait pas un vote en faveur du maintien du RU dans l'UE et pourrait malgré tout conduire à un *No-deal*, à l'issue d'une nouvelle extension du délai prévu par l'article 50 octroyée par l'UE-27 pour organiser le référendum.

Dans toutes les prévisions économiques, l'absence d'accord de retrait reste le pire des scénarios, avec un coût additionnel

important pour les échanges commerciaux du RU et de l'UE-27, ou avec d'autres pays – et une forte baisse du PIB britannique. Puisque son impact serait immédiat, sans période de transition, il aurait un effet de rupture maximum, ajoutant beaucoup d'incertitude au coût négatif immédiat de la sortie. Compte tenu d'un risque de récession britannique qui pourrait entraîner la zone euro dans sa spirale, c'est *in fine* toute l'économie mondiale qui subirait les effets d'un Brexit sans accord.

Si, en revanche, l'accord de Boris Johnson est voté à la Chambre des Communes, cela mènerait à une période de transition, prévue pour être courte mais qui pourrait durer au moins deux ans et plus vraisemblablement plusieurs années pour définir les futures relations du Royaume-Uni et de l'UE. L'impact négatif de la sortie serait retardé puisque pendant cette transition le Royaume-Uni resterait dans le Marché unique et l'Union douanière et ne subirait encore que l'impact limité de l'incertitude liée aux négociations.

Cependant, une première estimation d'impact de l'accord de Boris Johnson indique qu'il serait sans doute plus proche de l'impact d'un *No-deal* que de celui de l'accord de Theresa May. Ce dernier prévoyait une coopération étroite avec l'UE et des frottements minimums dans les échanges commerciaux, avec une garantie pour éviter le retour d'une frontière physique en Irlande qui maintiendrait le Royaume-Uni dans l'Union douanière européenne, des clauses de concurrence équitable et un accord de libre-échange ambitieux. Pour sa part, l'accord de Boris Johnson prévoit que le Royaume-Uni sortirait de l'Union douanière, n'aurait qu'un accord de libre-échange limité avec l'UE, et pourrait diverger des normes européennes sans garantie, encore, de concurrence équitable. Les estimations d'impact négatif les plus élevées indiquent ainsi une perte de 8,7% de PIB par habitant dix ans après un *No-deal* Brexit – 7% avec l'accord de Boris Johnson et – 5,5% avec l'accord de Theresa May². L'impact de l'accord de Johnson serait

2. « The economic impact of Boris Johnson's deal », UK in a Changing Europe, 13 October 2019. Le modèle tient compte de l'impact du commerce sur la productivité et de l'impact d'une politique migratoire restrictive.

assez similaire à celui d'un Brexit *No-deal* si le Premier ministre engageait le RU sur la voie de la divergence réglementaire.

1.1. Le Royaume-Uni, le plus grand perdant

Au lendemain d'un *No-deal* qui fait du Royaume-Uni un pays tiers, les contrôles douaniers avec l'UE-27 seraient restaurés pour permettre les contrôles de conformité des produits importés et de prélever les droits de douane. La mobilisation des ressources technologiques et humaines nécessaires pour rétablir ces contrôles constitue en soi un défi majeur. Les embouteillages et goulets d'étranglement aux frontières affecteraient les chaînes de valeur. Cette accumulation de problèmes logistiques, l'allongement des délais d'approvisionnement, l'augmentation des tarifs douaniers et les nouvelles barrières non-tarifaires résultant de la fin de l'harmonisation réglementaire avec l'UE ébranleraient fortement le commerce bilatéral et les flux d'investissements directs étrangers. A ces enjeux déjà bien anticipés s'ajouteraient bien d'autres problèmes réglementaires qui renforceraient l'effet de rupture, en commençant par la suspension du transfert des données personnelles ou la coopération en matière de renseignement.

Le Royaume-Uni serait le pays le plus affecté. Il est plus dépendant de l'UE que celle-ci ou tout État membre ne l'est du RU - à l'exception de l'Irlande qui serait aussi durement touchée que le RU. Les exportations vers l'UE représentent 12,2% du PIB du Royaume-Uni, tandis que les exportations de l'UE-27 vers le RU se limitent à 2,6% du PIB de l'UE³. L'UE est de loin le premier partenaire commercial du Royaume-Uni : en 2018, le commerce représentait 63% de l'économie

britannique⁴ et les exportations du Royaume-Uni vers l'UE comptaient pour 46% du total de ses exportations, alors que les importations britanniques en provenance de l'UE représentaient 54% de l'ensemble de ses importations⁵. La dépendance du Royaume-Uni est forte, non seulement à l'égard du marché unique mais aussi à l'égard des accords de libre-échange de l'UE, avec environ 15% d'exportations britanniques supplémentaires à destination de pays ayant déjà un accord commercial avec l'UE⁶.

Les plans d'urgence adoptés au Royaume-Uni et dans les États membres atténueraient les frottements. Entre novembre 2018 et octobre 2019, la *Bank of England* a ainsi revu à la baisse son estimation d'impact d'un *No-deal* pour le RU, la faisant passer de - 8 % à - 5,5% de croissance du PIB au cours des deux prochaines années⁷.

Néanmoins, l'OCDE anticipe qu'à court terme une perte de 2% de la croissance de son PIB sur la période 2020-2022 ferait basculer le Royaume-Uni en récession⁸. Le volume total des exportations en provenance du Royaume-Uni diminuerait, à court terme, de 8% et de 15-20% à moyen ou long terme⁹. Simultanément, l'investissement des entreprises au RU baisserait de 9% dès 2020¹⁰.

1.2. Une moindre exposition de l'UE-27

Compte tenu des liens étroits entre les deux ensembles, l'UE-27 serait également affectée par un *No-deal*. Les chaînes de valeur de l'UE sont cependant moins exposées que celles du Royaume-Uni. Dans 19 États membres, le niveau d'exposition commerciale au Brexit est inférieur à 2% du PIB national et dans les 12 autres États membres, il

3. « Cost of No Deal revisited », UK in a changing Europe, 2018, p18

4. « What Would a No-Deal Brexit Look Like? », Andrew Chatzky, Council of Foreign Relations, 28 August 2019.

5. « Statistics on UK-EU trade », Matthew Ward House of Commons Briefing Paper, 7851, November 2019.

6. « Of transition and trade deals », Samuel Lowe, Centre for European Reform, 16, 2018. Ainsi, en 2017, près de 4% des exportations britanniques l'ont été en Suisse, 2,3% au Japon, 1,5% au Canada et 1,4% à Singapour, tous ces pays ayant signé un accord de libre-échange avec l'Union européenne.

7. « BoE trims forecast of pain in no deal scenario », Valentina Romei, The Financial Times, 4 September 2019.

8. Perspectives économiques 2019 de l'OCDE, septembre 2019. <http://www.oecd.org/fr/economie/perspectives/>

9. OCDE, septembre 2019.

10. OCDE, septembre 2019.

est inférieur à 1%¹¹. La part de la valeur ajoutée européenne dans les exportations de l'UE vers le Royaume-Uni ne dépasse pas 2%, alors que la part de la valeur ajoutée britannique dans les exportations du RU vers l'UE est de 9%¹². En outre, en l'absence d'accord, l'impact global des tarifs douaniers sur les coûts de production serait plus faible pour les producteurs européens (+0,08%), par rapport aux Britanniques (+0,86%).

De manière générale, les exportations de l'UE vers le Royaume-Uni devraient connaître une baisse immédiate de 1% en cas de non-accord et de 16% à moyen-long terme¹³. En matière d'investissements, l'UE subirait une baisse de 2% en 2020-2021¹⁴. Elle accuserait une baisse de son PIB de 0,5% à court terme¹⁵. L'Irlande, les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne et la France connaîtraient la plus forte baisse de PIB. L'Irlande enregistrerait à court terme¹⁶ la plus forte diminution de son PIB (1,5%), mais l'Allemagne pourrait être le talon d'Achille de la zone euro.

1.3. Risques de détérioration en Allemagne et effets d'entraînement sur la zone euro

L'absence d'accord pourrait entraîner un bouleversement majeur dans cette économie très dépendante des exportations. Elle souffre déjà de l'incertitude du Brexit, avec pour le seul premier semestre de 2019 des pertes estimées déjà à plus de 3,5 milliards d'euros pour les exportateurs allemands¹⁷ et dans le pire des scénarios pourrait voir les exportations germano-britanniques diminuer de plus de 50%¹⁸. Si la Banque centrale allemande prévient que le

pays - sous le coup également de la guerre commerciale engagée entre les États-Unis et la Chine - pourrait avoir amorcé une récession depuis septembre 2019, l'absence d'accord ferait directement entrer en récession la quatrième économie mondiale, représentant 3,22% du PIB mondial (PPA)¹⁹.

L'effet d'entraînement serait immédiat pour une zone euro dont la croissance est déjà stagnante. La Banque centrale européenne estime que si la zone euro ne connaît que l'équivalent de 10-30% de l'effet du *No-deal* ressenti par le Royaume-Uni, ce ralentissement entraînerait également une récession de toute la zone²⁰ et accélérerait la baisse des importations de biens britanniques dans le marché unique.

En outre, la concomitance entre un Brexit *No-deal* et une augmentation de 25% des taxes sur les voitures et pièces intermédiaires importées aux États-Unis que Donald Trump pourrait encore mettre à exécution malgré le report actuel de sa menace, renforcerait directement le risque de récession dans la zone euro. Les États-Unis sont le principal marché d'exportation des voitures allemandes, à hauteur de 27,2 milliards d'euros²¹, et une augmentation des tarifs douaniers américains entraînerait une baisse de 0,2% du PIB allemand. Si le Royaume-Uni bénéficiait d'une exemption de droits de douane sur les voitures dans le cadre d'une coopération étroite avec les États-Unis, il resterait affecté par leur impact sur les chaînes de valeurs automobiles mondiales, car c'est encore à ce niveau-là qu'il serait le plus fort : 1,5 fois plus fort que l'impact direct sur l'industrie automobile

11. The UK in a Changing Europe, 2018.

12. « EU-UK global value chain trade and the indirect costs of Brexit », Rita Cappariello, Michele Mancini, Filippo Vergara Caffarelli, Vox CEPR Policy Portal, 22 March 2019.

13. OCDE, septembre 2019.

14. Idem.

15. Idem.

16. OCDE, 2019, idem.

17. « German businesses already incurring Brexit losses, says industry boss », Srinivas Mazumdaru, DW, 7 October 2019.

18. « The German economy is slowing. Brexit could make it worse », Azhar Sukri, Al Jazeera, 28 January 2019.

19. Statista, H. Plecher, 28 October 2019.

20. « How a No-Deal Brexit May Become a Problem for the World Economy », David Goodman, Craig Stirling, and Liz McCormick, Bloomberg, 4 October 2019.

21. « Factbox: German exposure to U.S. tariffs on European car imports », Ilona Wissenbach, Jan Schwartz, Edward Taylor, Reuters, 22 February 2019.

allemande²². L'impact général sur l'économie mondiale serait significatif car le commerce automobile mondial représente 8% de l'ensemble du commerce mondial²³.

1.4. Un risque de récession mondiale

Les perspectives de l'économie mondiale du FMI en juillet 2019 indiquaient que sur un marché mondial très tendu, avec des acteurs et gouvernements déjà fortement endettés, un *No-deal* pourrait accroître l'aversion au risque au point de faire dérailler l'économie mondiale.

L'avertissement se veut d'autant plus sérieux que la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine s'est intensifiée à la fin de l'été : un *No-deal* pourrait déclencher une spirale baissière pour l'économie mondiale. Reste à savoir si la conclusion d'un mini-accord commercial entre Washington et Pékin marquerait une trêve dans l'escalade des sanctions réciproques, en amont de la date butoir du 15 décembre à laquelle a été fixée l'application de nouveaux droits de douane américains sur 300 milliards de dollars d'importations chinoises et de nouveaux tarifs douaniers chinois.

La confrontation des deux grandes puissances prend en effet une tournure plus structurelle. À la guerre commerciale s'ajoute une course au leadership technologique et une confrontation de deux systèmes de valeurs²⁴. Cependant, au-delà de l'impact indirect des tarifs douaniers américains et chinois sur l'ensemble des chaînes de valeur mondiales, c'est l'incertitude créée par les mesures de rétorsion mutuelle qui est à l'origine de la baisse mondiale des investissements directs étrangers et du ralentissement économique mondial. Toute incertitude supplémentaire venant d'un *No-deal* serait la goutte d'eau qui pourrait déborder le vase.

Les pays en développement seraient particulièrement touchés. En plus d'une baisse spectaculaire de 8% de l'aide au développement, amplifiée par une dévaluation de la livre sterling²⁵, ils seraient exposés à une distorsion du système de préférences généralisées (SPG) qui serait dupliqué à partir du système européen mais qui subirait l'effet de distorsion de nouveaux droits de douane britanniques. Alors qu'un dérapage de l'économie mondiale ne serait guère favorable à un Royaume-Uni en quête de stratégie commerciale et économique autonome, il reste à voir comment naviguer dans les eaux turbulentes d'une confrontation croissante entre grandes puissances régionales.

2. Global Britain ou perte d'influence ?

Les pays tiers entendent coopérer étroitement avec le Royaume-Uni après le Brexit. Mais ils sont prudents. Pour bien évaluer l'attractivité du Royaume-Uni post-Brexit, ils doivent d'abord connaître la nature des futures relations RU-UE. En d'autres termes, ils attendraient d'abord de connaître le compromis final entre une souveraineté britannique retrouvée et l'accès perdu au marché unique, puisque toute divergence vis-à-vis de la réglementation européenne se traduirait par une restriction de l'accès au marché européen : l'attractivité du RU reposerait sur son seul marché intérieur, sans désormais donner accès au Marché unique. Plutôt qu'un tremplin pour la *Global Britain*, l'autonomie réglementaire pourrait tout aussi bien entraîner une perte d'attractivité et d'influence.

2.1. Le poids du Royaume-Uni hors de l'UE

Le Royaume-Uni a été considéré jusqu'ici comme une voie d'accès privilégiée au marché

22. « Trade Wars 3.0 », Goldman Sachs, 6 June 2019.

23. « US-EU Auto Tariffs: What's at Stake? », Ole Moehr, Atlantic Council, 28 August 2019.

24. Frederic V. Malek Memorial Lecture, Mike Pence, Wilson Center, 24 October 2019.

25. « Brexit and development: How will developing countries be affected? », Max Mendez-Parra, Phyllis Papadavid and Dirk Willem te Velde, Overseas Development Institute, 2016.

européen avec des avantages concurrentiels pour les entreprises étrangères et est resté très attractif pour les investissements directs étrangers. Mais au lendemain d'un *No-deal*, le RU serait directement rétrogradé de la ligue de « première division » des puissances commerciales que sont l'UE, les États-Unis et la Chine, en ligue de « deuxième division ».

En 2018, les États-Unis (15%), l'UE-27²⁶ (14%) et la Chine (19%) représentaient à eux trois 48% du PIB mondial (PPA)²⁷, 45% du commerce mondial des biens et 42,6% du commerce mondial des services (dans les deux cas, hors commerce intra-UE). À l'échelle mondiale, l'UE-27 représente 13,1% du commerce des biens et 17,6% des services. Avec ou sans le RU, l'UE resterait la deuxième puissance économique mondiale après la Chine en termes de PIB (PPA).

L'UE a su négocier pour ses États membres près de 40 accords commerciaux dans le monde entier, avec près de 80 partenaires, notamment grâce à l'harmonisation de la réglementation de son marché intérieur, qui reste le plus grand du monde, par le nombre et le pouvoir d'achat de ses consommateurs.

Hors de l'UE, le Royaume-Uni représente 1,9% du commerce mondial des biens, 4,9% du commerce mondial des services et à peine 2,2% du PIB mondial (PPA)²⁸. Il resterait la sixième économie du monde après l'Inde²⁹, mais serait une économie de second rang, semblable à la Corée du Sud qui représente 1,58% du PIB mondial (PPA).

En s'éloignant des normes européennes, le RU perdrait l'influence dont dispose l'UE dans ses négociations commerciales avec des pays tiers, quel que soit le succès des

politiques économiques menées par le gouvernement britannique. Les difficultés que ce dernier rencontre pour reconduire les accords de libre-échange européens que les partenaires commerciaux entendent pour leur part renégocier, offre un premier aperçu de cette réalité post-Brexit. La perte d'influence du Royaume-Uni est moins problématique lorsqu'il s'agit de négocier avec des économies de taille équivalente, comme la Corée du Sud, qu'avec les trois puissances que sont l'UE, les États-Unis et la Chine.

2.2. La tentation d'une divergence réglementaire différenciée

Alors que l'intention de Theresa May de maintenir l'alignement réglementaire avec l'UE aurait pu conduire à un *Brino*³⁰, avec *in fine* peu de *take back control*, Boris Johnson affiche sa volonté de restaurer l'autonomie réglementaire du pays. Il est manifestement tenté par une forme de divergence réglementaire différenciée permettant d'équilibrer les coûts et bénéfices liés au dumping réglementaire, souvent évoqué comme le scénario d'un « Singapour sur la Tamise ».

Cela ferait écho au scénario d'un « Brexit raisonnable » évoqué dès décembre 2017 par Robin Niblett, directeur de Chatham House³¹, combinant indépendance, équivalence et soumission à la réglementation européenne³². Le Royaume-Uni pourrait distinguer trois corbeilles de réglementations :

- Reprendre le contrôle réglementaire dans des secteurs ayant peu d'impact sur le commerce bilatéral (comme la sécurité au

26. Pour les besoins de cette analyse destinée à donner un ordre de grandeur, les données relatives à l'UE27 ont été calculées en soustrayant les données relatives au Royaume-Uni.

27. Idem.

28. FMI, 2019.

29. Le Royaume-Uni et la France restent au coude-à-coude dans le classement économique mondial.

30. *Brexit In Name Only* (un Brexit qui n'en a que le nom).

31. Robin Niblett, « Finding a Sensible Brexit », Chatham House, 12 December 2017.

32. Joe Owen, Alex Stojanovic, Jill Rutter, « Trade after Brexit. Options for the UK's relationship with the EU », Institute for government, 18 December 2017. Denis Staunton, « UK looking for allies - but what about Ireland's friends in the EU? », 22 January 2018.

travail, la qualité de l'air et de l'eau) ;

- Adopter ses propres règles dans les domaines dans lesquels le pays possède un avantage comparatif et une expertise réglementaire, comme pour les services financiers et l'atténuation des effets du changement climatique, etc., tout en garantissant que le niveau de précaution de ses règles est équivalent à celui de la législation européenne. Si le Royaume-Uni s'écarterait de la réglementation européenne dans ces secteurs, il perdrait l'accès au Marché unique.
- S'engager à s'aligner pleinement sur la réglementation européenne dans les secteurs fortement dépendants du Marché unique (produits agricoles, pharmaceutiques et chimiques, aviation, voitures... peut-être la politique de concurrence, y compris les aides d'État), avec les tribunaux britanniques qui seraient chargés de faire appliquer la réglementation européenne.

Ce scénario permettrait aux Britanniques de retrouver leur souveraineté dans certains domaines, tandis que les régulateurs garantiraient le même niveau de précaution que celui fixé par les normes européennes. A l'époque, la principale limite de cette proposition était la confiance que devraient avoir les Européens dans les régulateurs britanniques - une confiance qui risquait d'être insuffisante pour faire tenir tout le système et qui exigerait de s'appuyer sur des systèmes complexes de contrôle et de règlement des différends.

Mais, au-delà de la difficulté qu'il y aurait à isoler les réglementations qui seraient indispensables au bon fonctionnement du Marché unique, le maintien d'un *level playing field* entre le Royaume-Uni et l'UE-27 est désormais l'objectif central de Bruxelles. Les normes environnementales et sociales ne peuvent être considérées comme optionnelles. Cela mettrait en jeu toute la cohérence et l'intégrité du Marché unique, et ouvrirait la voie à une concurrence déloyale du Royaume-Uni. Si l'accord de Boris Johnson est ratifié, l'UE-27 a clairement indiqué qu'elle veillerait à ce que la future relation soit bâtie sur une conditionnalité stricte

de *level playing field*. Comme l'a formulé le négociateur en chef de l'UE, Michel Barnier, « zéro droits de douane et zéro quotas » ne peuvent aller de pair qu'avec « zéro dumping ». La marge de manœuvre pour une divergence réglementaire différenciée serait donc restreinte.

Si, par ailleurs, Boris Johnson prenait le parti d'une divergence réglementaire complète avec l'UE et envisageait de compenser le préjudice économique immédiat en négociant un accord avec un vieil allié disposant d'un marché attractif comme les États-Unis, cela exposerait le Royaume-Uni à un alignement sans doute plus contraignant encore.

Depuis son arrivée au pouvoir, Donald Trump se dit prêt à engager une coopération étroite avec le Royaume-Uni. Son Secrétaire d'État au commerce, Wilbur Ross, a été clair lorsque le 21 octobre dernier, il appelait « à s'associer avec le Royaume-Uni contre l'UE ».

Mais l'offre de Washington va de pair avec un alignement sur la réglementation américaine. Elle doit être comprise dans un contexte de course à la puissance qui contraint les partenaires à s'aligner plus systématique sur les politiques et intérêts américains. Un partenariat étroit avec les États-Unis pourrait tout autant impliquer un alignement sur les politiques américaines, y compris les politiques agressives menées vis-à-vis de l'UE et de la Chine, basées sur l'unilatéralisme, le protectionnisme, les mesures de rétorsion et un affaiblissement de la régulation basée sur les règles.

2.3. Un alignement réglementaire forcé

Le Royaume-Uni serait économiquement bien plus dépendant des États-Unis que l'inverse. Dans le cas d'un *No-deal* ou d'une divergence forte vis-à-vis des normes européennes, l'urgence qu'il y aurait à signer rapidement un accord avec Washington réduirait encore le levier du Royaume-Uni dans la négociation bilatérale. Donald Trump s'est déjà exprimé sur sa volonté de faire entrer les exportations agricoles

américaines sur le marché britannique et les produits pharmaceutiques américains dans le système de santé britannique, NHS, et laisserait sans doute peu de marge de négociation au gouvernement britannique. Le bénéfice d'un accord avec les États-Unis a été estimé à moins de 0,2% de croissance du PIB britannique sur une période de 15 ans³³, ce qui serait bien insuffisant pour compenser l'impact économique négatif du Brexit à court et long terme. Mais surtout, la souveraineté britannique tout juste retrouvée pourrait être affaiblie par un alignement forcé sur les priorités géopolitiques et géoéconomiques américaines.

Une coopération étroite avec les États-Unis pourrait fortement limiter l'autonomie du Royaume-Uni à l'égard du marché chinois. Le nouvel accord Canada/États-Unis/Mexique (USMCA), né de la renégociation de l'ALENA, comporte une disposition empêchant le Canada et le Mexique d'engager des négociations de libre-échange avec la Chine au risque de perdre leur traitement préférentiel avec les États-Unis. On peut y voir là un précédent pour d'autres accords bilatéraux américains. La guerre commerciale est désormais doublée d'une course au leadership technologique, appelant les entreprises américaines à se désengager des chaînes de valeur technologiques stratégiques impliquant certaines entreprises chinoises. Alors que Washington « appelle ses alliés partout dans le monde à développer des réseaux 5G sécurisés »³⁴, la pression exercée sur d'autres pays ou multinationales pour éviter d'avoir recours aux entreprises chinoises comme Huawei ou ZTE esquisse ce qui pourrait devenir un alignement forcé plus systématique sur l'approche américaine de l'autonomie stratégique. Les partenaires des États-Unis pourraient également avoir à adopter les standards américains de contrôle des exportations et des investissements directs étrangers.

De son côté, l'UE, puissance régionale, développe sa propre approche. Elle construit sa capacité de résilience sur des mesures de rétorsion compatibles avec l'OMC et se refuse à inscrire l'ouverture de son marché agricole dans le mandat de négociation bilatérale pour éviter d'ouvrir la voie à un abaissement des normes sanitaires et phytosanitaires. Les Européens partagent les critiques américaines les pratiques chinoises de concurrence déloyale, sans partager pour autant l'approche de Donald Trump d'une confrontation unilatérale basée sur la force et qui enfonce les règles multilatérales. La Commission européenne a désormais proposé un plan d'action offensif pour s'attaquer aux distorsions commerciales exercées par la Chine, désignée comme un « rival systémique ». Tout en appelant Pékin à faire preuve de davantage de réciprocité et d'équité dans ses propres négociations bilatérales, les Européens optent pour un ordre mondial basé sur les règles et prônent un renforcement des règles multilatérales pour garantir le *level playing field*. S'ils restent fidèles à l'objectif de ramener les États-Unis et la Chine à la table des négociations pour s'accorder sur de nouvelles règles multilatérales, c'est en prenant appui sur leur statut de puissance régionale pour développer une politique autonome et d'assurer un leadership volontaire plutôt que de s'aligner sur les intérêts américains ou chinois.

Le paradoxe pour le Royaume-Uni est bien que les turbulences mondiales actuelles mettent plus encore en évidence le levier que procure une souveraineté partagée pour préserver la capacité d'un pays à promouvoir des normes (*rule setter*). Alors que les États-Unis et la Chine construisent la capacité de résilience qui leur permettra de faire face à une confrontation longue et durable sur le terrain économique comme sur celui des valeurs, l'UE serait pour les États membres un bouclier moins vulnérable que la seule souveraineté nationale.

33. « EU exit analysis, Cross Whitehall Briefing », House of Commons, UK, January 2018.

34. Idem, Pence, 2019.

Conclusion

En 2016, le vote favorable au Brexit devait permettre de restaurer la souveraineté du Royaume-Uni, loin des compétences exclusives de l'UE. Il a été ensuite abordé comme un compromis à trouver entre autonomie réglementaire et coût économique. Début 2020, la réalité de la scène mondiale, sur fond de guerre commerciale et technologique, rend plus complexe le *take back control* britannique. L'alignement réglementaire crée du *level playing field*. Mais la tendance américaine et chinoise à en faire une arme dans le cadre d'une confrontation géopolitique plus agressive de deux systèmes de règles et de valeurs pourrait être complexe à gérer pour un Royaume-Uni *post-Brexit* qui souhaiterait se prémunir de tout alignement forcé.

13

Directeur de la publication :
Sébastien Maillard « La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source » Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) « L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution »
Version originale « © Institut Jacques Delors



L'Europe pour
les citoyens

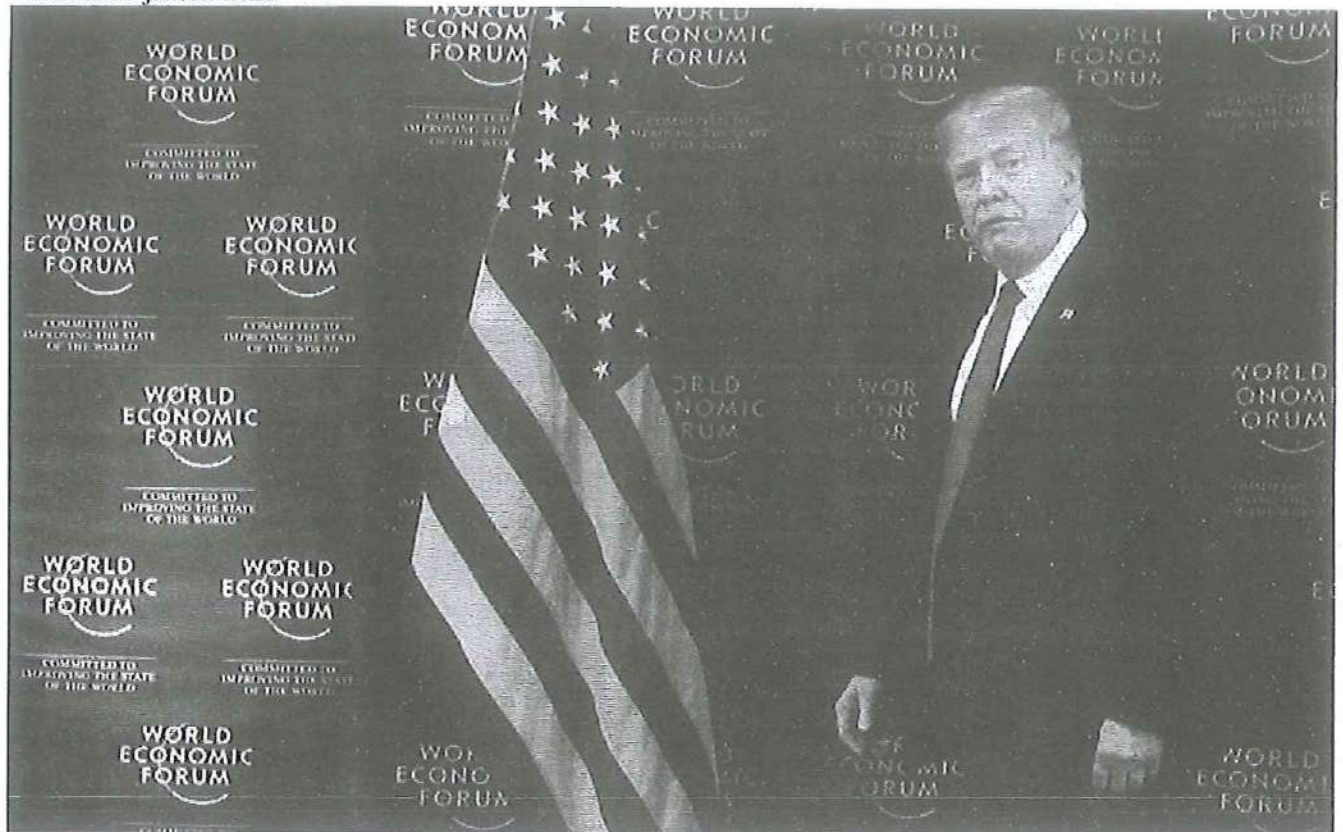


Guerre commerciale : Trump menace de taxer à 25% les automobiles européennes

Le président américain a une nouvelle fois dénoncé le déficit commercial avec l'UE. La taxe sur le numérique défendue par la France est également visée, selon le secrétaire au Trésor Steven Mnuchin.

Par Le Figaro - Fabrice NODE - LANGLOIS

Publié le 22 janvier 2020



Donald Trump arrive pour une conférence de presse à Davos le 22 janvier 2020. Reuters

Donald Trump a relancé ce mercredi à Davos, lors du Forum économique mondial, la menace d'une taxe américaine sur les importations européennes de voitures. *«Il est plus difficile de négocier avec l'Union européenne qu'avec quiconque. Ils ont profité de notre pays pendant tant d'années»*, a-t-il dit dans une interview accordée à la chaîne américaine Fox News. *«Au final ce sera très simple parce que, si nous ne pouvons pas faire d'accord commercial (avec l'UE), nous devons mettre une taxe de 25% sur leurs voitures.»* Ces déclarations font suite à la rencontre hier, entre Donald Trump et Ursula Von der Leyen, la chef de l'exécutif européen, dans le cadre de ces négociations commerciales.

Depuis son élection, Donald Trump n'a eu de cesse de dénoncer le déficit commercial entre l'Union européenne et les États-Unis. Visiblement peu convaincu par son entretien avec la présidente de la Commission européenne, Trump a donc à nouveau brandi la menace d'une taxe contre l'Europe. Lors d'une conférence de presse ce mercredi, le président américain a soutenu que les États-Unis ont perdu «150 milliards de dollars» par an. *«L'UE a des barrières tarifaires, des droits de douane dans tous les sens. Il est plus difficile de faire du business avec eux qu'avec la Chine»*, a-t-il déclaré. Il a également évoqué la possibilité de ne pas se limiter aux taxes sur les automobiles, sans donner plus de précisions.

Interrogé sur la date à laquelle pourrait se mettre en place cette nouvelle taxe, il a répondu qu'aucun calendrier n'avait été fixé avant d'ajouter: *«J'ai une date en tête et c'est une date plutôt rapprochée.»* Le président américain s'est cependant dit convaincu de pouvoir parvenir à un accord commercial UE-USA avant l'élection présidentielle de novembre prochain. *«Ils n'ont pas d'autre choix»*, a-t-il enfoncé.

La taxe numérique, autre volet de négociation

Un deuxième sujet brûlant de négociation concerne la taxe instaurée en juillet dernier par le gouvernement français sur les entreprises numériques. Mais alors que les sanctions américaines contre cette taxe ne devaient porter que sur des produits comme le vin, le champagne et les fromages (pour 2,4 milliards de dollars de produits français), le secrétaire au Trésor Steven Mnuchin, également présent à Davos, a évoqué la menace d'une taxe sur les automobiles comme un moyen de pression supplémentaire. *«Si l'on veut imposer arbitrairement des taxes sur nos entreprises numériques, alors nous envisagerons d'imposer des taxes arbitrairement sur les constructeurs automobiles»*, a-t-il menacé. Les deux sujets de discorde - balance commerciale et taxe numérique - se retrouvent donc liés, au grand dam de Bruno Le Maire, le ministre de l'Économie français, qui souhaiterait les voir traiter de manière séparée.

Ce dernier doit s'entretenir ce mercredi à Davos avec Steven Mnuchin en vue de parvenir à un compromis sur cette taxe sur les géants du numérique. Après un entretien entre les présidents Emmanuel Macron et Donald Trump ce week-end, la France avait indiqué envisager de «suspendre» cette année le prélèvement de la taxe afin d'éviter les sanctions américaines, mais aussi pour se donner plus de temps pour trouver un accord mondial au sein de l'OCDE.

D'autres pays de l'UE ont emboîté le pas de la France : l'Autriche et l'Italie ont introduit une taxation nationale, l'Espagne et le Royaume-Uni y réfléchissent également. Le ministre des Finances britannique Sajid Javid a d'ailleurs dit à Davos que Londres entendait *«mettre en place en avril»* sa taxe sur le numérique, laquelle a été *«conçue comme une taxe temporaire qui tombera quand il y aura une solution internationale.»*

Les menaces de Washington contre la France et plus largement l'UE interviennent alors que les États-Unis ont signé la semaine dernière avec la Chine un accord préliminaire mettant fin à deux années de guerre

commerciale entre les deux puissances économiques. *«Je voulais attendre d'en finir avec la Chine. Je ne voulais pas m'occuper de la Chine et de l'Europe en même temps. Maintenant, la Chine c'est fait»*, a commenté Donald Trump sur CNBC.

ÉPREUVE N° 2