



L'AVENIR DU COMMERCE

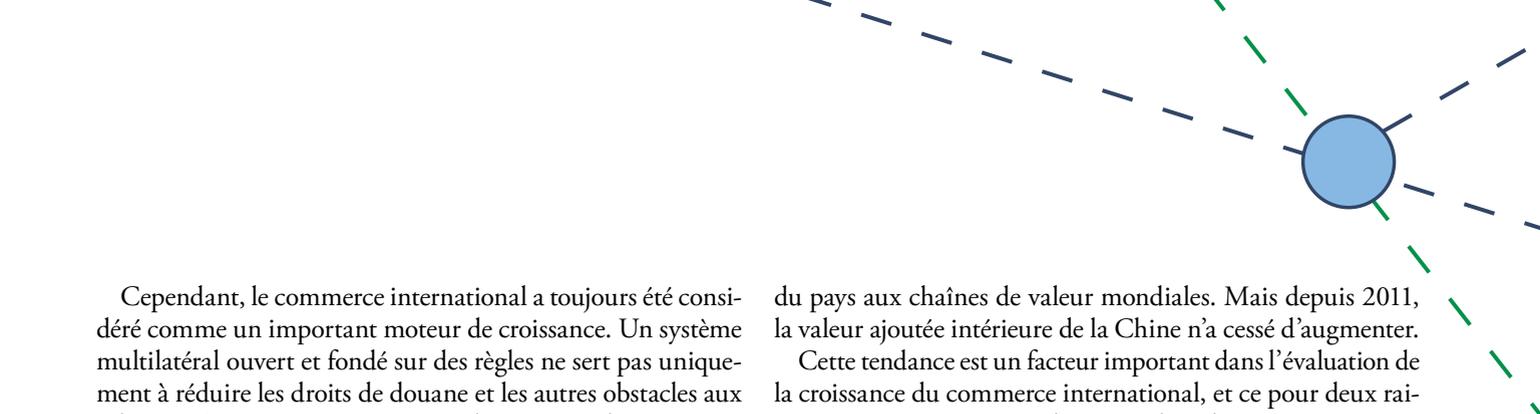
La politique économique peut influencer l'avenir d'un système multilatéral en difficulté

Pinelopi Koujianou Goldberg

Le 75^e anniversaire des institutions multilatérales de Bretton Woods survient, non sans ironie, à une époque où les avantages du multilatéralisme sont remis en question. Le fonctionnement de notre système commercial actuel fait l'objet de doutes très graves. Quel est l'avenir du commerce international dans ce contexte difficile ? La montée récente du protectionnisme signale-t-elle la fin du système d'échanges ouvert et fondé sur des règles qui a favorisé la mondialisation, ou pouvons-nous sauver ce système par une réforme judicieuse ?

L'économie mondiale d'après-guerre a bénéficié d'un essor sans précédent du commerce international et des revenus. De nombreux facteurs l'expliquent : une forte baisse des coûts d'information et de communication, une évolution technologique permettant une fragmentation croissante de la production, des événements politiques tels que l'intégration de l'Europe de l'Est

et de l'Asie de l'Est aux marchés mondiaux, et la coopération internationale. Inévitablement, la quantification de la contribution relative de chacun de ces facteurs à la croissance des échanges défie toute identification définitive et toute démonstration économétrique solide. Pourtant, si l'on se fonde sur des principes de base, des données empiriques parlantes et des observations faites sur le terrain, il ne fait guère de doute qu'un système commercial prévisible et fondé sur des règles a largement contribué à l'essor du commerce international et de la croissance qui l'a accompagné dans de nombreuses régions du monde, surtout en Europe et en Asie de l'Est. Malheureusement, tout le monde n'était pas de la partie. Plusieurs pays, notamment en Afrique et en Amérique latine, ont été laissés pour compte, et il est de plus en plus évident que les gains dérivés de la mondialisation n'ont pas été partagés équitablement entre les habitants des pays qui ont tiré profit du commerce international.



Cependant, le commerce international a toujours été considéré comme un important moteur de croissance. Un système multilatéral ouvert et fondé sur des règles ne sert pas uniquement à réduire les droits de douane et les autres obstacles aux échanges. Tout pays, petit ou grand, qui répond aux critères peut en faire partie. Les règles diminuent l'incertitude et encouragent à investir dans les pays en développement, qui en ont bien besoin. Elles aident les pays à maîtriser les groupes d'intérêts protectionnistes nationaux. Elles permettent également aux pays puissants de promettre avec crédibilité de ne pas abuser de leur pouvoir de négociation sur les petits pays, ce qui incite ces derniers à participer aux négociations commerciales. Les tensions récentes sont préoccupantes dans ce contexte, en particulier pour les pays en développement qui n'ont pas encore profité de la mondialisation. Ces pays peuvent-ils encore compter sur un système commercial multilatéral performant pour aider leur intégration aux marchés mondiaux ?

Facteurs structurels

À cette inquiétude vient s'ajouter le ralentissement de la croissance du commerce mondial, tendance évidente même avant que ne surgissent les tensions commerciales actuelles. Le commerce international s'est effondré pendant la crise financière mondiale. L'économie mondiale s'est redressée lentement après 2008, mais les échanges n'ont jamais retrouvé leur vigueur antérieure. Plusieurs explications ont été proposées, notamment des facteurs cycliques tels que la torpeur de la demande, en particulier pour les biens durables et d'équipement, qui sont plus sensibles aux évolutions des échanges, la faiblesse des investissements des entreprises et le financement réduit du commerce international au lendemain de la crise. Mais les deux principales explications sont d'ordre structurel et donc plus déconcertantes, car elles mettent en cause des obstacles à long terme peut-être plus difficiles à surmonter. Il s'agit, premièrement, du rééquilibrage de l'économie chinoise et de l'augmentation de la valeur ajoutée intérieure de la Chine qui en a résulté et, deuxièmement, de la conviction que la fragmentation de la production est arrivée à son terme, ne laissant qu'une faible marge pour l'augmentation de la spécialisation internationale (Hoekman, 2015 ; Constantinescu, Mattoo et Ruta, 2016). Par fragmentation, on entend ici la division de la production en étapes distinctes, effectuées dans différentes usines ou entreprises, elles-mêmes éventuellement situées dans divers pays.

Les données soutiennent la première hypothèse. Les variations de la valeur ajoutée intérieure des exportations sont souvent utilisées pour mesurer la fragmentation. Une fragmentation plus forte est généralement liée à une hausse des importations d'intrants intermédiaires et à une diminution de la valeur ajoutée intérieure. La Chine a connu une forte baisse de sa valeur ajoutée intérieure jusqu'en 2011 (avec une brève interruption pendant la crise financière), qui cadre avec la participation avérée

du pays aux chaînes de valeur mondiales. Mais depuis 2011, la valeur ajoutée intérieure de la Chine n'a cessé d'augmenter.

Cette tendance est un facteur important dans l'évaluation de la croissance du commerce international, et ce pour deux raisons. Premièrement, étant donné que les échanges sont mesurés en chiffres bruts et non en termes de valeur ajoutée, une fragmentation accrue et une plus grande participation aux chaînes de valeur mondiales augmentent le volume du commerce, car il y a double comptabilisation des intrants transfrontaliers. Ainsi, toute diminution de la fragmentation et des transactions des chaînes de valeur mondiales se traduira par une diminution des échanges commerciaux en chiffres bruts. Deuxièmement, la Chine détient une part importante du marché mondial des exportations (graphique 1). Seule la Corée présente la même tendance que la Chine, c'est-à-dire une augmentation de la valeur ajoutée intérieure après 2011. Dans tous les autres pays, la valeur ajoutée intérieure est restée constante ou a légèrement diminué, ce qui s'inscrit dans le cadre d'une intégration accrue dans les chaînes de valeur mondiales. Cependant, comme la Chine domine les marchés d'exportation, elle exerce une influence marquée sur la tendance globale.

Les données appuyant la deuxième hypothèse, qui soutient que la fragmentation a suivi son cours, sont plus mitigées (Gaulier, Sztulman et Ünal, 2019). Les études recourent souvent au commerce des produits intermédiaires pour mesurer la fragmentation de la production. Les biens intermédiaires sont la somme des produits semi-finis et des pièces et composants. Le graphique 2 illustre les exportations de produits intermédiaires (ligne verte) pour la période 1990–17.

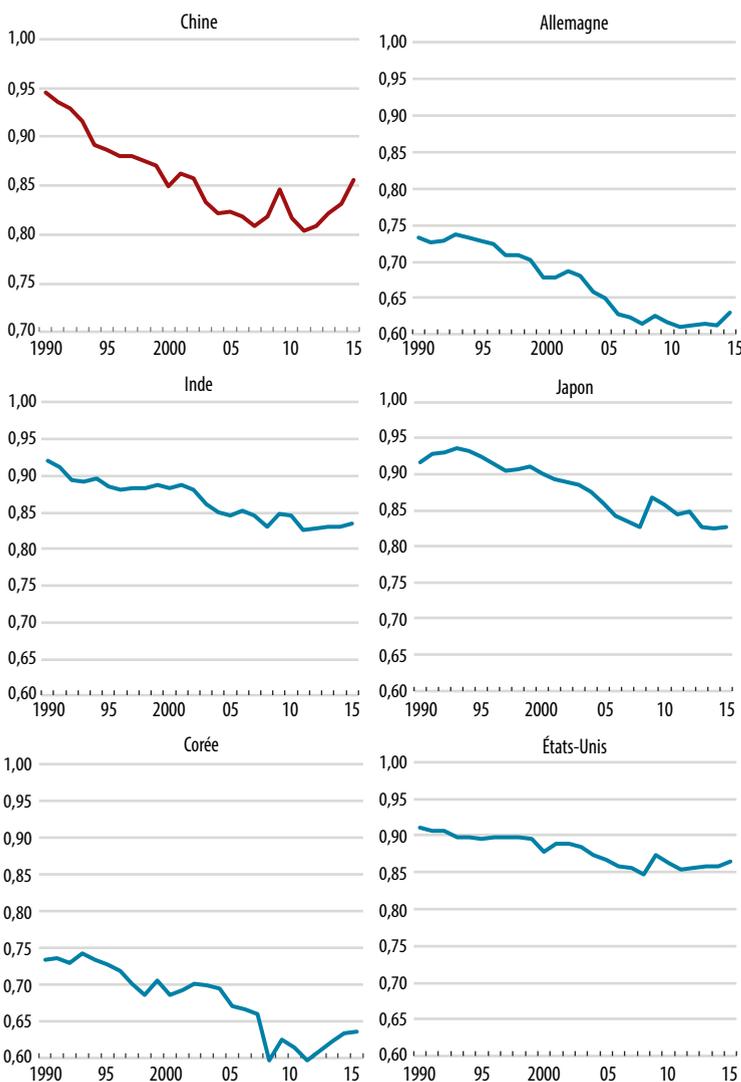
Les exportations de biens intermédiaires ont affiché une forte croissance jusqu'en 2013, avec une brève interruption pendant la crise financière mondiale, mais ont diminué régulièrement entre 2013 et 2016. Cette observation, fondée sur la valeur des exportations, est influencée par plusieurs facteurs, dont les prix des produits de base. Le graphique 2 présente également une autre mesure de la fragmentation, plus étroitement liée au commerce des biens dans les chaînes de valeur mondiales : la part des pièces et composants en termes de volume du commerce manufacturier (ligne rouge). Cette part a augmenté à un rythme modéré depuis les années 90 et ne montre aucun signe d'inversion de tendance depuis la crise mondiale. En outre, comme le montrent Gaulier, Sztulman et Ünal (2019), ces dynamiques ne résultent pas d'effets de composition sectorielle. Dans le secteur de l'électronique—l'un des plus fragmentés à l'échelle internationale, avec une part de 40 % du commerce des pièces et composants—, l'évolution présente certains contrastes. Alors que la part du commerce des pièces et composants par rapport au commerce total des machines de bureau et des ordinateurs a diminué, elle a augmenté pour le matériel de télécommunications. Enfin, les chaînes de valeur mondiales sont toujours en expansion en termes de produits et de couverture

Graphique 1

La Chine face au monde

La Chine détient une grande part du marché mondial des exportations. Parmi les pays comparables, seule la Corée présente une tendance semblable : une forte augmentation de la valeur ajoutée intérieure depuis 2011.

(valeur ajoutée intérieure, part des exportations brutes)



Sources : Organisation de coopération et de développement économiques ; base de données Trade in Value Added (TiVA) ; Organisation mondiale du commerce.

Note : La tendance de la valeur ajoutée intérieure est un pourcentage de la valeur des exportations de certains pays.

géographique : on constate une augmentation de la diversité des échanges de pièces et composants, mesurée par le nombre de combinaisons produits-pays, net des nouveaux produits (Gaulier, Sztulman et Ünal, 2019).

En conclusion, la croissance des échanges dans les secteurs du commerce les plus sujets à la fragmentation ne montre pas de signes clairs de ralentissement. Dans le même ordre d'idées, les prévisions selon lesquelles l'automatisation et l'intelligence

artificielle conduiront à la relocalisation et à une diminution des échanges commerciaux n'ont pas de justification empirique. Au contraire, il est évident que ces progrès feront augmenter les échanges commerciaux en stimulant la productivité. Or, si un ralentissement de la croissance du commerce mondial n'est pas inévitablement dicté par la technologie, la politique économique peut jouer un grand rôle dans l'avenir du commerce. Cependant, sur fond de grande incertitude et de rejet de la mondialisation, l'attrait de la libéralisation du commerce international semble s'estomper. À titre indicatif, le nombre de nouveaux accords commerciaux régionaux en 2018 est tombé à son plus bas niveau depuis le début des années 90.

Bonne nouvelle

Comment en sommes-nous arrivés là ? La hausse des inégalités au sein des pays avancés contribue sans aucun doute à créer un climat favorable au protectionnisme, voire même qui l'impose. En outre, la frustration de longue date que suscite le fonctionnement du système commercial multilatéral actuel a donné lieu à des demandes de réforme, voire de démantèlement. Certains se plaignent que les pays n'ont pas tous respecté les règles et que le système commercial actuel n'est pas « juste ». Les inquiétudes concernant les subventions publiques, les droits de propriété intellectuelle, le transfert forcé de technologies et la manipulation des taux de change sont nombreuses. D'un autre côté, le mécontentement pourrait céder la place à une réforme constructive et à un meilleur système commercial.

L'une des sources d'insatisfaction concerne les procédures et les interprétations des règles. Les opinions sur l'efficacité du mécanisme actuel de règlement des différends, la portée des politiques de subventions et le traitement des entreprises publiques varient. En outre, l'approche traditionnelle du tout ou rien prônée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), selon laquelle *tous* les membres de l'OMC doivent s'entendre sur *toutes* les questions, est devenue un carcan. Le Kennedy Round a pris quatre ans pour arriver à terme, mais le cycle de Doha, qui a débuté en 2001, est considéré comme un échec presque total. Paradoxalement, le succès même de l'OMC, qui s'est traduit par une adhésion et une envergure quasi mondiales, s'avère son plus grand obstacle, car il rend un consensus de plus en plus difficile.

Du côté positif, le constat de ce défi incite à préconiser des approches plus souples, y compris des accords pluri-latéraux entre certains pays qui partagent les mêmes idées

(BM– FMI–OMC, 2018). Tous les pays membres de l'OMC doivent adhérer aux accords multilatéraux, mais les accords plurilatéraux, qui ne concernent qu'un sous-ensemble de pays, permettent aux membres d'adopter, s'ils le souhaitent, de nouvelles règles. L'OMC préfère toujours les accords multilatéraux, mais lorsque cela n'est pas possible, les accords plurilatéraux peuvent servir de solution de rechange. Par rapport aux accords bilatéraux ou régionaux, ils offrent l'avantage de rester, en principe, à la disposition des autres membres de l'OMC s'ils décident d'y adhérer ultérieurement. Ils évitent ainsi l'inertie potentielle liée à des négociations pleinement multilatérales, sans porter atteinte aux principes fondamentaux du multilatéralisme. On constate une évolution encourageante dans ce sens, notamment avec l'accord sur les technologies de l'information, signé à l'origine en 1996 et élargi en 2016, au titre duquel 53 pays membres ont accepté des réductions tarifaires qu'ils ont ensuite accordées à tous les membres de l'OMC. Par ailleurs, l'OMC a voulu adopter une politique plus souple en concluant des accords multilatéraux qui dissocient certaines questions des initiatives de plus grande envergure. L'accord de 2013 sur la facilitation des échanges, qui vise à améliorer les pratiques douanières, en est un bon exemple. L'adoption de ces deux accords témoigne de l'efficacité d'une OMC plus souple.

Une deuxième source d'insatisfaction concerne l'orientation à donner aux négociations internationales et aux nouveaux accords. La révolution numérique a transformé le commerce. De nombreuses entreprises opèrent aujourd'hui en tant que maillons de chaînes de valeur mondiales qui s'étendent à plusieurs pays ; plusieurs services, tels que la banque et l'assurance, peuvent désormais être achetés à des entreprises d'autres pays ; en outre, le commerce électronique joue un rôle de plus en plus important dans les transactions internationales. La croissance dans ces secteurs requiert bien plus que des réductions tarifaires. Il faut aussi s'attaquer à des mesures techniques qui font obstacle au commerce international (Mattoo, 2019), notamment l'harmonisation des réglementations nationales, une entente sur la protection des droits de propriété intellectuelle et un consensus sur la manière de traiter les questions délicates relatives aux données et à la vie privée. Jusqu'à présent, ces questions se sont révélées difficiles à résoudre, même dans les pays qui ont déjà réussi à libéraliser leurs marchés de biens. Les différences de réglementation entre les pays peuvent être le fruit de préoccupations justifiées concernant les normes de qualité, l'exploitation du pouvoir sur le marché international et la confidentialité des données. Les dirigeants doivent trouver un équilibre entre le recours légitime aux réglementations nationales afin de protéger les

consommateurs et l'excès de protectionnisme. La politique commerciale à elle seule ne permettra pas de progresser dans ces domaines ; la coopération et la coordination en matière de réglementation sont également nécessaires.

Dans une perspective d'avenir, le type de coopération nécessaire pour stimuler la croissance du commerce, en particulier celui des services, semble plus susceptible de se concrétiser si elle concerne des pays à des stades de développement semblables avec des objectifs similaires. Dans ce contexte, les accords commerciaux régionaux pourraient servir de point de départ et de complément utile aux plateformes multilatérales. Le commerce international n'est pas condamné à un ralentissement permanent, mais il se trouve à un moment charnière : son avenir dépendra dans une large mesure des choix des pouvoirs publics. **FD**

PINELOPI KOUJIANOU GOLDBERG est économiste en chef du Groupe de la Banque mondiale.

Bibliographie :

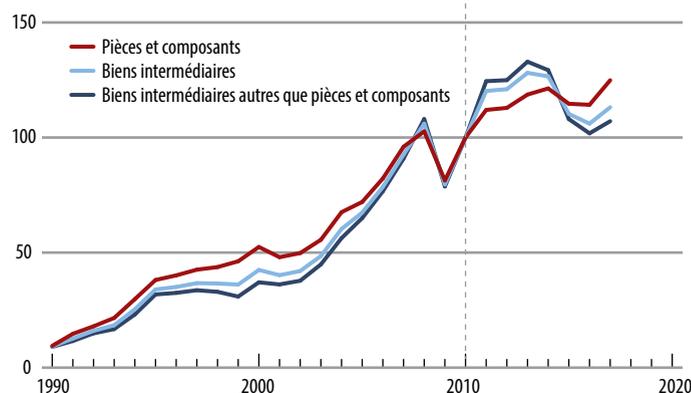
- Constantinescu, Cristina, Aaditya Mattoo, and Michele Ruta. 2016. "Does the Global Trade Slowdown Matter?" World Bank Policy Research Working Paper 7673, Washington, DC.
- Gaulier, Guillaume, Aude Sztulman, and Deniz Ünal. 2019. "Are Global Value Chains Receding? The Jury Is Still Out. Key Findings from the Analysis of Deflated World Trade in Parts and Components." CEPII Working Paper 2019-01, Paris.
- Hoekman, Bernard, ed. 2015. *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- International Monetary Fund, World Bank, and World Trade Organization (IMF-WB-WTO). 2018. "Reinvigorating Trade and Inclusive Growth." Washington, DC.
- Mattoo, Aaditya. 2019. "Services Globalization in an Age of Insecurity: Rethinking Trade Cooperation." World Bank Policy Research Working Paper 8579, Washington, DC.

Graphique 2

Tendances indéterminées

Les exportations mondiales de composants et d'autres biens intermédiaires ne permettent pas de déterminer avec certitude si la mondialisation du secteur manufacturier est arrivée à terme ou est encore en cours.

(indice ; 2010 = 100)



Source : base de données COMTRADE des Nations Unies.

Note : Le graphique présente les variables suivantes : exportations de pièces et de composants, exportations d'autres biens intermédiaires, exportations de biens intermédiaires (pièces et composants + autres), 1990–2017.