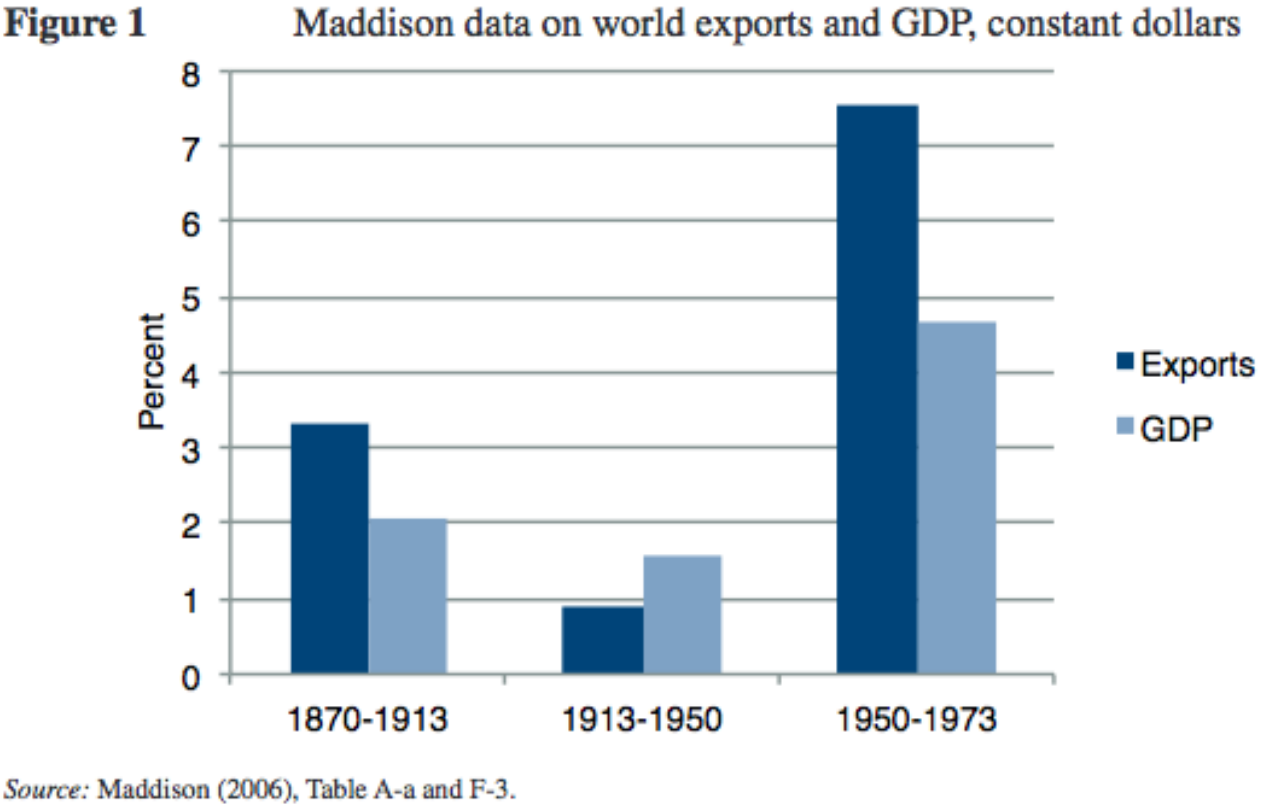
La grande panne du commerce international

Puissant moteur de la croissance mondiale depuis au moins un demi-siècle, le commerce international est en panne. Une panne prolongée. Non seulement les échanges internationaux n'ont pas retrouvé leur rythme de progression en volume d'avant la Grande Récession mais ils reculent en valeur en raison de la déflation qui touche des secteurs essentiels, à commencer par ceux de l'énergie et des matières premières. Mais la mécanique institutionnelle qui avait longtemps sous-tendu cette croissance est elle aussi durablement grippée : c'est le cas évidemment du cycle de négociations multilatérales de Doha, dont les participants ont raté une énième tentative de relance, mais aussi des ambitieux accords transocéaniques (partenariats PTP et PTCI), qui étaient censés prendre le relais.

D'abord, l'état des lieux. Selon les données sur le 1 er trimestre 2015 publiées par l'OCDE, les exportations et les importations (calculées en dollars courants) des principaux pays industrialisés (G7) d'une part et des grands pays émergents (BRIICS) d'autre part ont chuté de 7,1 % et 9,5 % respectivement par rapport aux trois mois précédents. Même pondérés par la hausse du billet vert et la chute des prix, qui vaut avant tout pour les matières premières, ces chiffres sont sans appel. Et contrairement à la période suivant immédiatement le début de la crise financière en 2008, les pays émergents ne sont plus là pour compenser la défaillance des États-Unis et de l'Europe.

Comme le note Bernard Hoekman dans l'introduction à l'e-book que VoxEU a consacré récemment à ce thème, *« ces développements négatifs font suite à une période de quatre années pendant lesquelles le commerce a été stagnant, après avoir récupéré de la contraction massive de 2009 ».* Verdict : *« Au moment présent, le commerce n'est pas un facteur de croissance pour les économies industrialisées ou émergentes. »*

Cette situation est sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, puisque, entre 1950 et 2008, les échanges internationaux ont été multipliés par 28, soit trois fois la progression de la richesse globale. Dans une perspective encore plus longue, on constate que les exportations mondiales ont crû sensiblement plus vite que le PIB global pendant les deux périodes de mondialisation, avant la première guerre mondiale et après la seconde, l'exception étant justement la période de repli protectionniste de l'entre-deux-guerres, surtout après la crise financière de 1929.



Croissance et commerce depuis le XIXe siècle © VoxEU

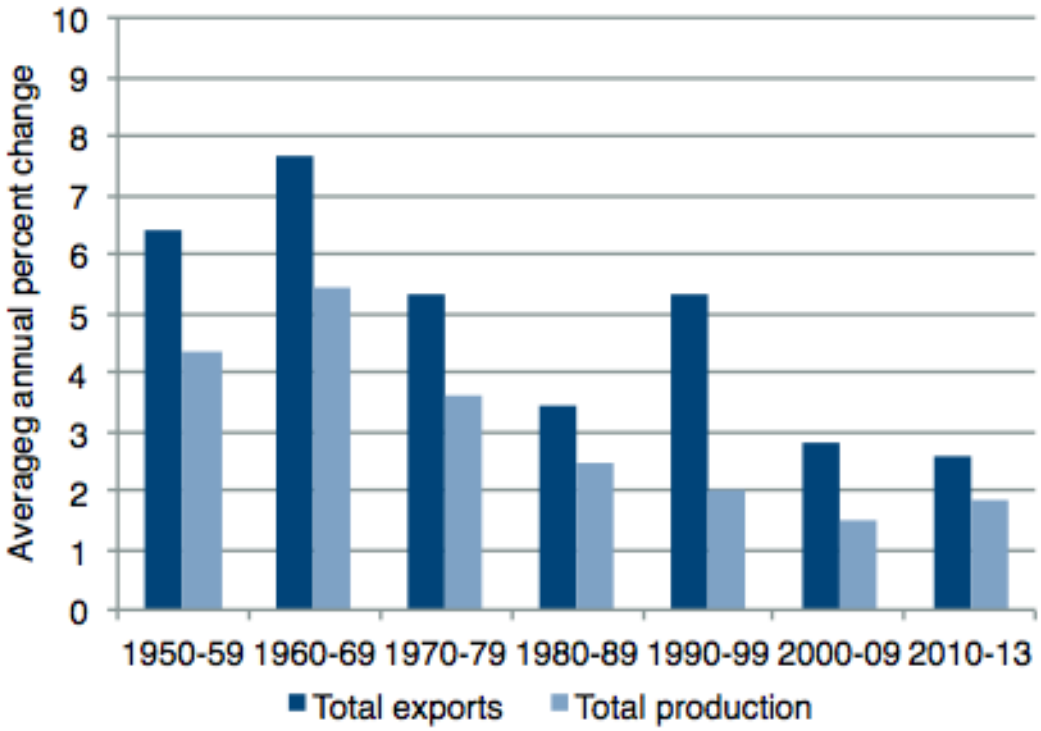
Par analogie avec le *« pic du pétrole »* (toujours annoncé, redouté ou espéré, mais jamais matérialisé), la panne actuelle des échanges internationaux a conduit à poser la question d'un *« pic du commerce »*. *« Le ratio du commerce au PIB pour le monde entier est passé de en gros de 25 % dans les années 60 à 60 % aujourd'hui »*, relève encore Bernard Hoekman. Il n'a pas bougé depuis et *« si le déclin récent du commerce se prolonge, ces 60 % pourraient bien marquer un sommet pour le monde dans son ensemble »*. Comme le ralentissement de la croissance chinoise ou encore des taux d'intérêt voisins de zéro, ce plafonnement des échanges internationaux ferait partie d'une *« nouvelle normalité »*, expression en vogue. La question est : pour combien de temps ?

Première remarque, le protectionnisme n'est pas en cause dans ce calage du commerce international. L'exercice de surveillance mis en place par l'OMC après le choc de 2008-2009 a permis de recenser les mesures de « protection » prises à travers la planète, mais il ne s'agissait certainement pas d'un tsunami comme dans les années trente du siècle dernier, ni même d'une vague. Tout au plus d'une vaguelette, les études disponibles ne rendant les *« mesures de politique commerciale »* responsables que de 0,4 % de la baisse des échanges (contre 50 % après la crise de 1929). Cela s'explique en partie par le fait que le cadre international géré par l'OMC a tenu le choc. Mais aussi parce que la nature même des échanges internationaux, de plus en plus dominés par l'interdépendance liée aux *« chaînes de valeur globales »* dans la production manufacturière (qui pèse pour près des deux tiers des échanges globaux), a rendu beaucoup plus problématique le repli derrière des murailles tarifaires ou quantitatives.

Les chaînes de valeur globales et la numérisation de l'économie

Seconde remarque : le coup de fatigue actuel intervient après l'exceptionnelle dernière décennie du XX e siècle, où l'écart de performance globale entre les exportations et la production, au profit des premières, est particulièrement frappant (voir graphique). Ces années 1990, suivant l'effondrement du mur de Berlin, attestent d'une formidable poussée de la mondialisation, avec la réintégration dans l'économie ouverte des pays de l'ancien bloc de l'Est, la place centrale prise par la Chine dans les chaînes de valeur globales, les réformes de Manmohan Singh qui commence à extirper l'Inde du Raj bureaucratique et socialisant, etc.

Figure 3 Total exports and production, by decade



Source: WTO (2014).

L'exceptionnelle décennie 1990 © VoxEU

Les effets de cette impulsion historique ne pouvaient se prolonger indéfiniment (on y reviendra à propos de la « crise chinoise » qui a animé cet été 2015) mais ce qui aurait pu être une normalisation progressive s'est transformé en rupture avec l'irruption de la crise financière, les relances keynésiennes massives (particulièrement en Chine) n'ayant fait qu'amortir temporairement le choc, avec un rapport coût/bénéfices hautement suspect. Une partie de la stagnation des échanges depuis 2010 est bien sûr due à une conjoncture économique restée anémiée en dépit des produits dopants administrés avec frénésie par les gouvernements et surtout les banques centrales. Les échanges intra-européens représentant un tiers du total mondial, la maladie de langueur du vieux continent pèse évidemment lourdement.

Mais les économistes spécialisés s'accordent pour regarder au-delà de la conjoncture, vers les facteurs structurels qui pourraient expliquer cette panne prolongée du commerce international. Comme le fait observer Douglas Irwin dans sa mise en très longue perspective, *« après la seconde guerre mondiale, les produits manufacturés pesaient pour quelque 40 % du commerce mondial, l'agriculture et les matières premières assurant le solde. Aujourd'hui, plus de 80 % du commerce mondial concerne les produits manufacturés. Ce fait rend probablement compte de la sensibilité du commerce à la production constatée pendant les périodes d'expansion, ainsi que des chutes brutales telle celle enregistrée par le commerce mondial en 2009, dont l'analyse se poursuit ».*

On peut essayer d'aller plus loin dans la réflexion en se demandant si un nouveau changement dans la structure même du commerce mondial n'est pas en chemin qui non seulement expliquerait la panne, mais indiquerait la direction de la reprise, à supposer que tel soit l'objectif (et non pas la « dé-mondialisation » rêvée par certains).

Dominée par les services et la consommation, une économie « continentale » comme celle des États-Unis (encore la première du monde en dollars constants) est relativement peu dépendante de son commerce extérieur. Au passage, le basculement en cours de l'économie chinoise, la deuxième au monde, de l'émergence vers la maturité devrait à long terme aboutir à un résultat similaire. La baisse actuelle des importations et des exportations chinoises (accentuée en valeur par la chute des cours mondiaux des matières premières, à commencer par le pétrole brut) fait partie de ce processus, délibéré et prévisible même si sa gestion par le

pouvoir totalitaire chinois laisse à désirer.

Or, les services sont moins facilement intégrables dans les échanges internationaux que les biens manufacturés. Par nature, s'agissant des services dits de proximité ou « à la personne ». Mais aussi par protection. Bientôt 60 ans après la signature du Traité de Rome, l'achèvement du marché intérieur européen pour les services n'est toujours pas en vue et on se souvient que la tentative la plus récente, la directive dite Bolkestein, s'était heurtée à la levée en masse des corporatismes et des professions protégées, des plombiers aux notaires.

Une autre hypothèse est que les instruments statistiques traditionnels mesurent de plus en plus mal les échanges internationaux. Dans son étude *« Made in the World »*, l'OMC avait déjà souligné le trouble introduit dans les comptes commerciaux nationaux par les chaînes de valeur globales (avec l'exemple toujours cité de l'IPhone que des usines taïwanaises en Chine ne font qu'assembler), le vrai critère de participation et de compétitivité d'un pays devenant la valeur ajoutée qui y est créée ou y revient. L'irruption du monde numérique (en gros, l'internet à très haut débit et des dizaines de milliers de sites et d'applications à vocation commerciale) est un autre facteur majeur de bouleversement des échanges commerciaux. Combiné à la révolution logistique des vingt dernières années, l'e-commerce provoque une puissante désintermédiation, qui abolit l'espace et les frontières. La désintermédiation numérique a d'abord concerné les échanges de produits manufacturés (des pneumatiques aux chaussures en passant par les livres et lunettes de prescription) mais elle s'attaque désormais aux services à haute valeur ajoutée (éducation supérieure, soins médicaux, etc.).

Une architectture institutionnelle à la peine

Face à ces changements systémiques, l'architecture institutionnelle du commerce international est à la peine. En juillet à Genève, surprise, surprise, les parties prenantes au cycle de Doha (les 184 pays membres de l'OMC) ont encore manqué une échéance qui devait conduire, bientôt 14 ans après son lancement, à l'amorce de l'ébauche d'une éventuelle conclusion de ces négociations commerciales « ancienne manière ». Le lecteur est tout excusé d'avoir cru que le cycle de Doha était mort et enterré. Mais il est seulement en coma prolongé. Les négociateurs ne peuvent aboutir ni ne veulent admettre un échec, une approche *« prétendre et étendre »* dénoncée justement par Richard Baldwin et Michitaka Nakatomi. Ce déni porte en germe un grave danger pour le système commercial multilatéral et l'OMC elle-même, estiment ces deux économistes experts du commerce international.

Mais du côté des grands accords transocéaniques, supposés prendre le relais, les choses ne vont guère mieux. Pourtant, l'été avait bien commencé. En juin, à 18 mois de la fin de son deuxième mandat, le président américain Barack Obama a enfin obtenu du Congrès, pourtant dominé par l'opposition républicaine, la Trade Promotion Authority (TPA). Autrement appelée « fast track », cette disposition interdit au pouvoir législatif de dépecer article par article les traités commerciaux négociés par la Maison Blanche, qu'il ne peut qu'approuver ou rejeter en bloc. Sans elle, les partenaires des États-Unis hésitent légitimement à déposer leurs meilleures offres pour aboutir à des accords susceptibles de passer ensuite à la moulinette du Congrès.

Mais cela n'a pas suffi à sortir de l'impasse la négociation du partenariat transpacifique (PTP). Les négociateurs des 12 pays participants, pesant 40 % de l'économie mondiale, ont échoué dans leurs efforts pour lever les derniers obstacles lors d'une semaine de marchandages à Hawaii fin juillet. En dépit des déclarations optimistes (*« 98 % de l'accord est acquis »*), il est désormais peu probable que les principaux acteurs (États-Unis, Japon, Mexique et Canada) puissent aplanir leurs différends avant que le lancement des primaires présidentielles aux États-Unis ne mette la négociation au congélateur jusqu'en 2017.

Un sort identique attend la négociation du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP ou Tafta), beaucoup moins avancée, en dépit des progrès revendiqués lors du dixième round, en juillet à Bruxelles et du feu vert à la Commission européenne confirmé juste avant, dans des conditions controversées, par les parlementaires européens.

Sur le papier, ces accords transocéaniques dits « OMC + » ont pour objectif de dépasser les limites du cycle de Doha en se concentrant sur les obstacles non-tarifaires aux échanges, tels que la reconnaissance des normes, la propriété intellectuelle, l'environnement réglementaire, pour tenir compte justement de l'évolution structurelle du commerce international. Questions politiquement sensibles parce qu'elles touchent inévitablement aux

« préférences collectives » des peuples, voire à leurs traditions culturelles. Ils dissimulent aussi des ambitions géostratégiques, de « containment » de la Chine dans le cas du PTP **(lire ici)** ou d'hégémonie normative occidentale (pour le Tafta). Mais en fin de compte, ils se heurtent à des obstacles très classiques (le protectionnisme agricole japonais, par exemple).

Davantage que d'une « crise » du commerce international, c'est plutôt d'une transition systémique qu'il s'agirait. Les échanges ne pourraient refaire la course en tête devant la croissance sans intégrer les changements structurels dans l'activité économique elle-même. Transition qui, de manière historiquement assez banale, frapperait d'obsolescence un cadre institutionnel sclérosé et des instruments de mesure dépassés. En dépit des apparences et de la vaste extension géographique de la fin du siècle dernier, la « mondialisation » est encore un phénomène très concentré : entre deux dizaines de pays (le G20), entre les mains de quelques milliers de très grandes entreprises, dans un nombre restreint de secteurs, au bénéfice d'une fraction croissante mais encore limitée de la population mondiale. En matière d'échanges, le monde est loin d'être fini.