



Le commerce européen dans la crise sanitaire : des problèmes de dépendance plus que de vulnérabilité

Cecilia Bellora, Clémence Bois & Sébastien Jean*

Les secteurs les plus dépendants des chaînes de valeur mondiales n'ont pas montré de vulnérabilité particulière pendant la crise sanitaire. Ils ont même mieux résisté que le reste des échanges, à l'inverse de ce qu'il s'était passé pendant la crise financière mondiale. Plus largement, le commerce extérieur de l'Union européenne dans son ensemble ne s'est pas distingué par sa vulnérabilité : sa chute a été deux fois plus forte que celle du reste de l'économie au deuxième trimestre 2020, mais elle l'avait été quatre fois plus durant la crise financière. Cette meilleure résistance est due au fait que les secteurs de services sont les plus touchés cette fois-ci. Les échanges de gants, masques et autres équipements de protection individuelle ont dans le même temps souligné les tensions issues des interdépendances : les restrictions appliquées aux exportations ont réussi à restaurer les échanges au sein du marché unique, mais seulement au détriment des pays tiers, alors même que la dépendance européenne aux importations de ces biens était très prononcée.

La crise économique soudaine et violente créée par les mesures prises pour endiguer la pandémie de Covid-19 a gravement affecté le commerce extérieur. Ce n'est pas illogique, puisque la mobilité des biens et des personnes s'est alors trouvée profondément entravée, mais ce constat a créé de vifs débats dès le début de la crise. Faut-il y voir l'illustration de la vulnérabilité des chaînes de valeur mondiales qui, en faisant éclater le processus de production dans une multitude de pays, le rendraient plus fragile en cas de crise ? Les mesures commerciales prises face aux pénuries de gants, masques et médicaments ont-elles eu l'effet recherché ? L'examen des données commerciales européennes¹ détaillées permet d'apporter les premiers éléments de réponse.

■ Les produits les plus dépendants des chaînes de valeur mondiales ont mieux résisté

La violence des perturbations entraînées par la crise, à la fois sur la production et les transports internationaux, a suscité des inquiétudes sur les vulnérabilités que pouvaient présenter les chaînes de valeur

mondiales². Jusqu'à la mi-février, tant que la Chine a été quasiment la seule affectée par des mesures de confinement, la question était celle des risques de ruptures d'approvisionnement en intrants intermédiaires. Très vite, cependant, la généralisation des perturbations économiques a amené à s'interroger plutôt sur la capacité des différents modes d'organisation de la production à s'adapter. Avec une organisation productive éclatée entre différents pays, il suffit que l'un des maillons de la chaîne soit paralysé pour que l'ensemble le soit, s'il n'y a pas d'alternative. De même, le redémarrage serait tributaire du maillon productif le plus fragilisé.

Si la dépendance aux chaînes de valeurs mondiales est effectivement une source importante de fragilité, les secteurs les plus dépendants devraient être plus affectés que les autres. Pour examiner cela, nous commençons par exclure du champ d'étude les secteurs des produits de santé, des produits alimentaires et de l'énergie, dont les évolutions ne sont pas principalement le fait de l'intégration ou non à des chaînes de valeur. Ensuite, nous regroupons les secteurs en fonction de l'intensité de leur dépendance aux chaînes de valeur : la dépendance du côté de l'offre, *via* l'approvisionnement en intrants, pour analyser les évolutions des importations ; la dépendance à la demande, *via* l'utilisation à l'étranger d'intrants produits sur le sol national, pour celles des exportations³.

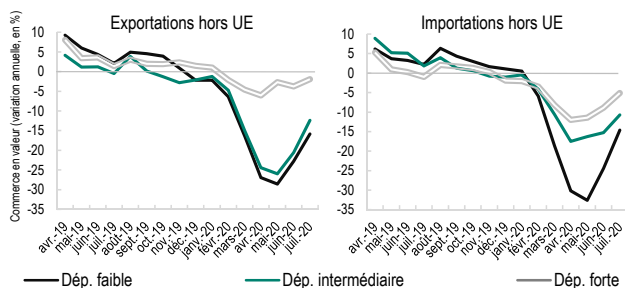
* Cecilia Bellora est économiste au CEPII. Clémence Bois est doctorante à l'Université Paris I. Sébastien Jean est directeur du CEPII.

1. Tous les chiffres présentés dans cette *Lettre* concernent l'UE dans sa configuration actuelle, à 27 membres.

2. Voir par exemple Jean, S., Resheff, A. & Santoni, G. (2020). Les chaînes de valeur mondiales à l'épreuve de la crise sanitaire. In *L'économie mondiale 2021*, La Découverte, 25-40.

3. Les indicateurs utilisés sont ceux de la *base TIVA de l'OCDE*. Voir également Resheff, A. & Santoni, G. (2020). *Chaînes de valeur mondiales et dépendances de la production française*. *La Lettre du CEPII*, 409.

Graphique 1 – En 2020, les flux commerciaux des secteurs les plus dépendants des chaînes de valeur mondiales ont mieux résisté



Lecture : En mai 2020, les exportations des biens les moins dépendants des chaînes de valeur étaient 29 % plus faibles qu'un an auparavant, alors que celles des biens moyennement dépendants l'étaient de 26 % et celles des biens les plus dépendants de 3 %.

Notes : Tous produits hors énergie, minerais, produits agricoles et produits de santé. Les secteurs sont regroupés en trois catégories, de taille équivalente en termes de commerce, selon leur degré de dépendance aux chaînes de valeur mondiales. Les variations, en pourcentage, sont calculées par rapport au même mois de l'année précédente, sur la base d'une moyenne mobile sur trois mois. Faute de données disponibles, la Belgique n'est pas incluse.

Source : Calculs des auteurs à partir d'Eurostat, base de données Comext.

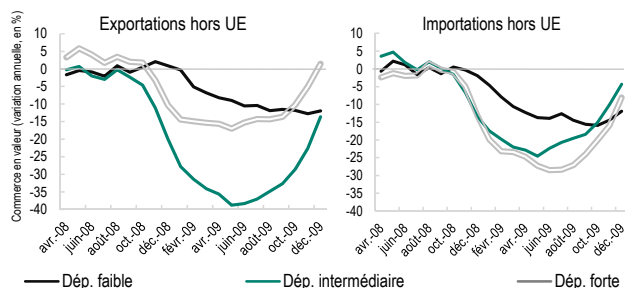
L'examen des évolutions commerciales au cœur de la crise livre alors un diagnostic clair : que ce soit à l'importation ou à l'exportation, les secteurs les moins dépendants des chaînes de valeur mondiales sont ceux qui ont vu leurs flux commerciaux plonger le plus brutalement, tandis que ce sont les plus dépendants qui ont le mieux résisté (graphique 1). Les situations sectorielles sont variées, la relation n'est pas systématiquement étroite, mais cette configuration est loin de valider l'hypothèse selon laquelle la crise aurait révélé une fragilité spécifique des chaînes de valeur mondiales.

Cette robustesse relative des chaînes de valeur mondiales paraît d'autant plus remarquable si l'on prend pour point de comparaison la crise financière mondiale de 2009. À l'époque, même s'ils avaient rapidement rebondi, les secteurs les plus dépendants avaient été les plus affectés au creux de la crise (graphique 2). Une analyse plus approfondie serait nécessaire pour comprendre les causes de cette différence, mais on peut supposer que les fortes perturbations de la finance en 2009, qui ont joué un rôle dans l'effondrement du commerce⁴, ont affecté plus que proportionnellement les chaînes de valeur internationales complexes : ce type d'organisation productive nécessite en effet généralement des crédits significatifs entre partenaires. De ce point de vue, la crise de 2020 paraît moins déstabilisante à ce stade, en raison des réactions très vigoureuses des banques centrales, des mesures protectrices des gouvernements et du rebond assez rapide de l'activité.

■ Une chute du commerce peu marquée en proportion du choc

Il reste que la crise sanitaire a entraîné une contraction brutale des échanges commerciaux de l'UE à 27 : en avril et mai 2020, leur valeur

Graphique 2 – En 2009, les flux commerciaux ont mieux résisté dans les secteurs les moins dépendants des chaînes de valeur mondiales



Notes : Voir graphique 1.

Source : Calculs des auteurs à partir d'Eurostat, base de données Comext.

totale était inférieure de 27 % à celle des mois d'avril et mai 2019 pour les flux avec les pays tiers et de 30 % pour les flux internes à l'Union. Le début de rebond au mois de juin a ramené la baisse à 24 % en moyenne pour le deuxième trimestre. En comparaison, la chute de l'activité était pour ce trimestre de 12,3 % en valeur (13,9 % en volume)⁵. Le commerce extérieur a donc été deux fois plus affecté que la moyenne de l'activité. Faut-il s'en alarmer ? Si l'on se réfère à ce qu'il se passe depuis les années 1970, cela n'a rien d'atypique : le commerce extérieur est en moyenne trois fois plus cyclique que l'activité économique dans son ensemble⁶. Pour spectaculaire qu'il soit, le plongeon commercial par rapport à l'activité apparaît même limité si on le compare à celui de la crise financière mondiale : en 2009, le commerce extérieur européen a connu une chute comparable à celle observée en 2020 (-25 %), alors que la contraction de l'activité était deux fois moins élevée environ à son acmé (-6,2 %). La contraction des échanges avait donc été 4 fois plus forte que celle du PIB, contre 2 fois « seulement » dans la crise actuelle. Une autre différence notable est la rapidité du rebond. En 2009, un trimestre après le point bas, les échanges commerciaux de l'UE étaient inférieurs de 20 % à leur niveau un an auparavant, alors qu'en 2020 ils le sont de 7 % seulement. Quant au solde commercial, sa valeur avait substantiellement augmenté après la crise financière, et il s'est également redressé en 2020 après une chute momentanée en avril et mai.

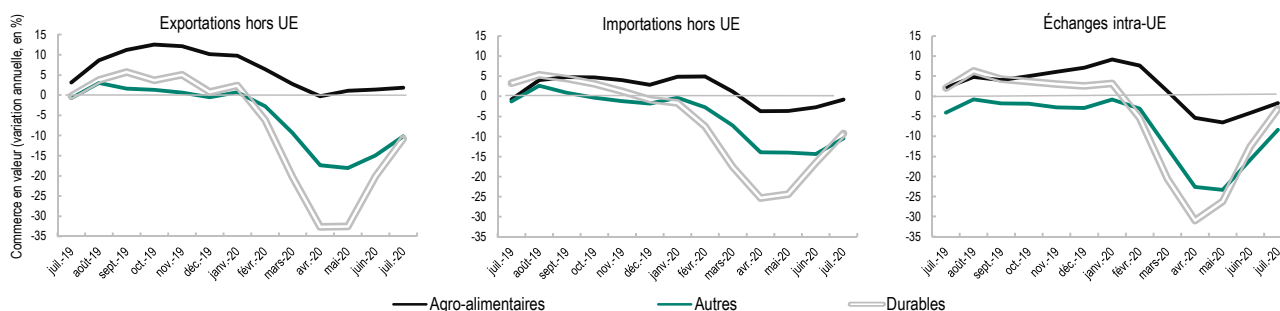
Pour comprendre la nature des évolutions commerciales au cours de la crise récente et la façon dont elle se démarque de la crise financière, il faut revenir à la nature du choc. À l'inverse du schéma habituel, la crise actuelle affecte plus que proportionnellement les services, d'où son effet relativement limité sur les échanges commerciaux de biens. Habituellement, lors des crises conjoncturelles ou d'origine financière, l'activité manufacturière fléchit plus que celle des autres secteurs parce qu'elle est directement touchée par la baisse des stocks, la chute de l'investissement et l'attentisme dans les achats de biens durables. Mais la crise sanitaire n'a pas répondu à la même logique. Les mesures prises pour endiguer l'épidémie ont soudainement perturbé à la fois l'offre et la demande, l'intensité de l'impact selon les secteurs dépendant avant

4. Ahn, J., Amiti, M. & Weinstein, D. E. (2011). Trade Finance and the Great Trade Collapse. *American Economic Review*, 101(3), 298-302.

5. Contrairement aux données de commerce, disponibles en fréquence mensuelle, les données de comptabilité nationale ne sont publiées que trimestriellement. Dans tous les cas, les variations sont calculées par rapport à la même période l'année précédente.

6. Engel, C. & Wang, J. (2011). International Trade in Durable Goods: Understanding Volatility, Cyclicity, and Elasticities. *Journal of International Economics*, 83(1), 37-52.

Graphique 3 – Une chute des échanges de l'UE nettement plus marquée pour les biens durables



Notes : Tous produits hors énergie, minerais et produits de santé. Les variations, en pourcentage, sont calculées par rapport au même mois de l'année précédente, sur la base d'une moyenne mobile sur trois mois.

Source : Calculs des auteurs à partir d'Eurostat, base de données Comext.

tout du caractère de première nécessité des activités et de la façon dont celles-ci sont affectées par la distanciation sociale. En conséquence, ce sont des secteurs de services qui ont été les plus affectés, en particulier le tourisme, la restauration, l'hébergement, l'événementiel et le secteur de la culture. D'après l'INSEE, la baisse de la consommation des ménages en France au deuxième trimestre 2020, en comparaison du quatrième trimestre 2019, était de 16 % en moyenne : 14 % pour les produits industriels, mais 21 % pour les services marchands et 24 % pour la construction. D'après les données disponibles, ce contraste intersectoriel semble représentatif des évolutions dans les autres pays de l'UE⁷.

■ Le plongeon des échanges de biens durables

La crise a eu des impacts différenciés selon les secteurs producteurs de biens, ce qui peut influencer significativement les échanges. De fait, la forte volatilité du commerce international s'explique notamment par l'importance disproportionnée qu'y occupent les biens durables, dont les fluctuations cycliques sont plus marquées parce que les décisions d'achat les concernant peuvent être reportées. Dans le cas de la crise sanitaire, les produits de santé ont joué un rôle particulier, puisque la demande de ceux qui étaient utiles pour lutter contre la pandémie a fortement augmenté – nous y revenons plus bas. En les excluant du champ de l'analyse, on constate la spécificité des biens durables (qu'ils soient destinés à la consommation des ménages ou à l'investissement des entreprises) : leurs flux d'échange ont baissé de 30 à 45 %, contre environ 20 % pour les autres biens ; un constat valide aussi bien pour les exportations et importations hors UE, que pour les échanges au sein de la zone (graphique 3). La soudaineté et la limitation dans le temps des mesures de confinement ont sans doute favorisé le report de toutes les dépenses qui pouvaient l'être, touchant ainsi particulièrement les biens durables. Même en comparaison de précédents épisodes de crise, cette spécificité est très marquée.

■ Les restrictions aux exportations ont rétabli le marché unique, au détriment des pays tiers

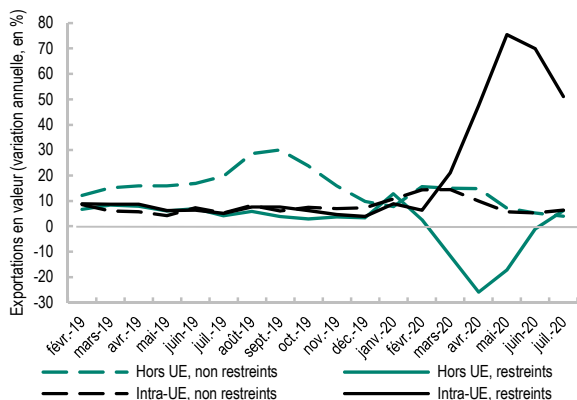
Une autre dimension marquante des évolutions commerciales pendant la crise concerne les équipements de protection individuelle (EPI), dont les masques et les gants sont les exemples les plus emblématiques. Indispensables pour lutter contre la contagion, leur demande a explosé avec la pandémie. Nulle part l'offre antérieure à la crise ni les stocks disponibles ne pouvaient répondre à cette demande, et tous les efforts pour augmenter l'offre n'ont pas évité les pénuries. Ce type de situation est source d'une grande instabilité pour les relations commerciales, car les mécanismes de marché habituels ne peuvent pas rétablir facilement l'équilibre, amenant à la fois une hausse brutale des prix et des ruptures d'approvisionnement. Pour les pays fournisseurs, la tentation est de restreindre les exportations afin de favoriser le marché domestique, même si les perturbations induites sur le marché international peuvent être majeures lorsqu'il s'agit d'un exportateur important. Les produits alimentaires offrent les précédents les plus frappants : le marché mondial du riz a ainsi quasiment disparu entre avril 1973 et janvier 1974 à la suite de la décision de la Thaïlande, premier exportateur mondial, d'interdire les exportations, afin de privilégier son marché domestique⁸ ; et les restrictions aux exportations de riz appliquées à partir de septembre 2007, notamment par l'Inde et le Vietnam, ont largement contribué à la montée en flèche des prix mondiaux dans les neuf mois qui ont suivi⁹. Dans le cas présent, plusieurs pays européens ont mis en œuvre de telles restrictions pour les EPI dans l'urgence de la crise, début mars, alors même que l'Italie en avait un besoin désespéré : notamment la France, qui a réquisitionné les masques disponibles sur son territoire, et l'Allemagne, qui a interdit leur exportation. Ces restrictions au sein du marché unique, signes d'un grave échec de coordination dans la gestion de crise, n'ont été levées qu'à l'entrée en vigueur, le 15 mars, d'un règlement d'exécution européen (2020/402) soumettant les exportations d'EPI hors de l'Union à une autorisation préalable pour une durée de six semaines (finalement allongée jusqu'au 25 mai pour la plupart des

7. Voir par exemple Eurostat (2020). [Impact of Covid-19 Crisis on Short-Term Statistics](#).

8. Voir par exemple Timmer, C. P. (2010). Reflections on Food Crises Past. *Food Policy*, 35(1), 1-11.

9. Voir par exemple Headley, D. (2011). Rethinking the Global Food Crisis: *The Role of Trade Shocks*. *Food Policy*, 36(2), 136-146.

Graphique 4 – Les restrictions aux exportations ont eu un impact discriminant sur les produits de santé



Notes : Produits de santé utiles pour lutter contre la pandémie de Covid-19, tels qu'identifiés par l'Organisation mondiale des douanes ou par la Commission européenne (à l'exception de la ligne tarifaire 39269097 dont la majorité des produits ne relèvent de fait pas de cette catégorie). Les variations, en pourcentage, sont calculées par rapport au même mois de l'année précédente, sur la base d'une moyenne mobile sur trois mois. Le graphique distingue les produits couverts par les mesures de restriction (« restreints ») des autres (« non restreints »).

Source : Calculs des auteurs à partir d'Eurostat, base de données Comext.

produits concernés¹⁰). L'objectif affiché de ce règlement était de limiter les achats spéculatifs sur les marchés internationaux et de maintenir en priorité les échanges à l'intérieur de l'Union.

Si le caractère varié et différencié des produits concernés par le règlement d'exécution (masques et autres protections faciales, vêtements de protection pour les équipes médicales, gants) ne permet pas de suivre aussi facilement que pour une céréale la situation du marché international, l'analyse des flux d'exportations est éclairante sur l'impact des mesures. Précisons d'emblée que seule une très petite partie du commerce extérieur européen est concernée : en 2019, les exportations mensuelles moyennes des produits ciblés par ces restrictions d'exportations se montaient à 755 millions d'euros au sein de l'UE et à 493 millions vers l'extérieur, soit environ 0,3 % des exportations totales. Pour évaluer leur évolution, nous les comparons aux autres produits de santé utiles pour lutter contre la pandémie de Covid-19.

La première manifestation de la crise sanitaire est l'augmentation de 16 % des exportations en février, reflétant la forte augmentation de la demande

en Chine (graphique 4). La hausse des exportations atteint même 25 % lorsque nous considérons les données mensuelles brutes (au lieu d'une moyenne glissante sur trois mois utilisée pour le graphique 4). L'extension de la pandémie à l'Europe se manifeste au mois de mars par une chute significative des exportations hors Union (-11,6 % sur le graphique 4, -20 % sur données brutes) et de celles internes à l'UE (-1 % sur données brutes), ce qui montre que les mesures restrictives ont empêché le marché unique de jouer son rôle dans cette première phase de crise. Le mois d'avril est au contraire marqué par un contraste prononcé : la levée des restrictions au sein du marché unique a bien réussi à rétablir son fonctionnement, les flux rebondissant fortement au sein de l'Union (+47 %), mais les restrictions aux exportations vers les pays tiers ont aggravé leur chute (-26 % sur le graphique 4, -40 % sur données brutes). En l'occurrence, l'UE n'a donc pas été un fournisseur fiable pour ses clients, alors même que ses propres importations en provenance de pays tiers (Chine pour l'essentiel) étaient multipliées par environ 6,5 en mai et 8,5 en juin, illustrant l'ampleur de sa propre dépendance.

En somme, l'UE n'a réussi à rétablir la coordination interne de sa gestion de crise qu'au détriment de sa coordination vis-à-vis des pays tiers, alors même que le caractère déstabilisant des mesures de restriction des exportations est bien connu dans ce contexte. Si les pressions politiques dans le sens de telles réactions sont difficiles à éviter, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une réponse non coopérative très problématique pour les partenaires : il ne faut pas s'étonner si elle entraîne des réactions en retour. Pour reprendre l'exemple de la crise du riz de 1973, de grands importateurs comme l'Inde et l'Indonésie ont décidé par la suite d'accroître significativement leur degré d'autosuffisance. Gageons que des réactions similaires seront nombreuses en réaction à cette crise. Ce n'est pas nécessairement un problème en soi, mais il est urgent que l'UE, en tant que grand exportateur de produits de santé¹¹, développe une meilleure capacité de gestion de crise lui permettant d'affirmer sa fiabilité en toute circonstance.

Plus que les vulnérabilités, c'est l'importance des interdépendances que cette crise a mise en évidence. Cela appelle à la fois des efforts d'anticipation, pour éviter que ces interdépendances n'entraînent l'autonomie d'action des États pour mener à bien leurs missions régaliennes, et de coordination, afin qu'elles n'entraînent pas des tensions néfastes.

10. Parmi les 34 positions de la nomenclature NC8 concernées, 6 ont été retirées de la liste au terme des six premières semaines.

11. Voir par exemple Cotterlaz, P., Gaulier, G., Sztulman, A. & Unal, D. (2020). Les pénuries pharmaceutiques en Europe éclipsent un demi-siècle d'excédents commerciaux. *Le blog du CEPII*, 20 mai. <http://www.cepii.fr/BLOG/bi/post.asp?IDcommuniqu=818>. En la matière, les exportations européennes sont principalement des produits autres que les EPI.

La Lettre du



© CEPII, PARIS, 2020

RÉDACTION :
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
20, avenue de Ségur
TSA 10726
75334 Paris Cedex 07

Tél. : 01 53 68 55 00
www.cepii.fr – @CEPII_Paris

RÉDACTEUR EN CHEF :
Fabien Candau

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
Sébastien Jean

RESPONSABLE DES PUBLICATIONS :
Isabelle Bensidoun

RÉALISATION :
Laure Boivin

La Lettre du CEPII
est disponible en version électronique
à l'adresse :
<http://www.cepii.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle parution,
s'inscrire à l'adresse :
<http://www.cepii.fr/Resterinforme>

ISSN 0243-1947 (imprimé)
ISSN 2493-3813 (en ligne)
CCP n° 1462 AD

Novembre 2020
Imprimé en France par le CGSP
Service Reprographie

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du CEPII.
Les opinions qui y sont exprimées sont
celles des auteurs.

