Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Trésor-éco

N° 244 • Septembre 2019

Effets des premières tensions commerciales apparues entre la Chine et les États-Unis

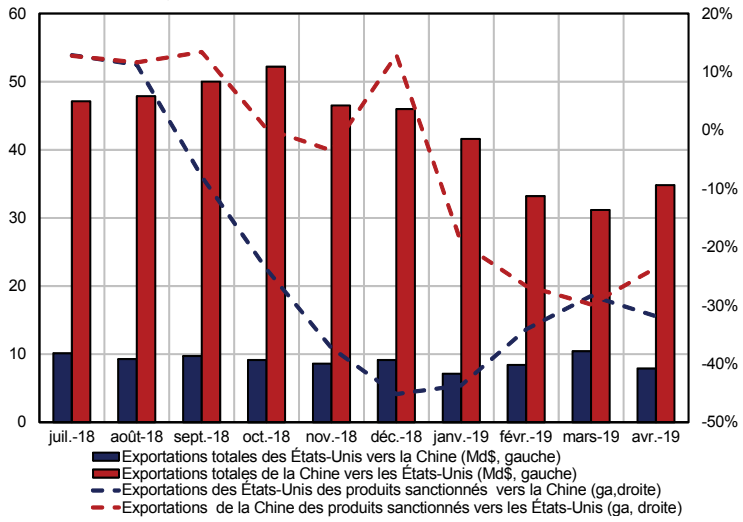
- En 2018, les États-Unis ont relevé les droits de douane (successivement en juillet, en août et en septembre) sur un total de 250 Md$ d'importations annuelles de produits chinois, avec pour objectifs affichés la protection des entreprises américaines de pratiques déloyales de la Chine et la réduction du déficit commercial bilatéral. La Chine a répliqué par des mesures tarifaires sur 110 Md$ d'importations en provenance des États-Unis.

- Les tensions commerciales entre la Chine et les États-Unis se sont traduites par une réduction significative et rapide des échanges bilatéraux des biens surtaxés. Les importations chinoises de produits américains ayant fait l'objet de mesures tarifaires ont chuté tandis que les importations américaines de produits chinois frappés d'une hausse tarifaire ont également baissé mais de manière moins prononcée. Cette réduction des importations américaines en provenance de Chine semble avoir été accentuée par les importants achats préventifs (*front loading*) réalisés entre l'annonce des mesures et leur entrée en vigueur. À ce stade, les tensions entre les États-Unis et la Chine n'ont pas entraîné de redirection significative de leur demande vers d'autres pays, excepté dans certains secteurs bien identifiés (le soja en particulier) ou pour quelques économies de petite taille comme le Vietnam.

- Les tensions commerciales se font sentir aux États-Unis comme en Chine, de manière différenciée, avec des répercussions sur les échanges extérieurs et la demande intérieure. Le déficit commercial américain n'a pas été réduit. À ce stade, l'impact sur la croissance américaine n'a pas été manifeste, mais les droits de douane auraient eu des effets inflationnistes sur certains produits. En Chine, les tensions commerciales ont accéléré le ralentissement économique en cours en provoquant un choc de confiance et ont pesé sur la demande interne. La contraction des flux commerciaux a eu un impact sur l'ensemble du commerce extérieur chinois, et sur ses partenaires asiatiques. Alors que dans les deux pays la demande interne a été soutenue par un assouplissement du *policy-mix*, l'économie chinoise semble davantage pénalisée pour le moment.

- À l'échelle mondiale, les premiers effets des tensions commerciales sont plus significatifs que prévu, sous l'effet conjugué de la baisse de la demande chinoise adressée à ses partenaires et d'un choc d'incertitude important. Les tensions ont ainsi entraîné un net freinage du commerce mondial, même si leur impact sur l'activité est resté à ce stade mesuré.

Échanges de biens entre les États-Unis et la Chine



Source : United States Census Bureau ; données non cvs.

1. Le retour du protectionnisme

1.1 Contexte et chronologie des tensions commerciales jusqu'en mai 2019[1]

En rupture avec ses pratiques commerciales depuis les années 1980[2], voire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'administration américaine a décidé depuis le printemps 2018 une série de hausses de droits de douane contre la plupart de ses partenaires commerciaux. Les pays visés ont riposté avec des mesures de rééquilibrage ou de rétorsion, conduisant ainsi à une hausse historique des niveaux des droits de douane.

Alors que les droits de douane appliqués par les États-Unis à fin 2017 figuraient parmi les plus faibles des membres de l'OMC (3,4 %), les mesures tarifaires adoptées depuis lors devraient rapprocher les tarifs douaniers américains des niveaux pratiqués par les pays émergents, dont la Chine (*cf.* encadré 1).

Les mesures protectionnistes ont pris différentes formes et visé plusieurs pays (retrait du traitement commercial préférentiel accordé à l'Inde et à la Turquie, sortie des États-Unis de l'accord de partenariat Trans-pacifique…), mais les tensions commerciales se sont surtout cristallisées autour de la Chine continentale (*cf.* schéma 1), conformément aux annonces du Président Trump lors de sa campagne électorale[3]. La mise en place de barrières douanières à l'encontre des importations chinoises répond officiellement à l'objectif de l'administration Trump de protéger les entreprises américaines de pratiques commerciales déloyales de la Chine. D'autres objectifs ont pu être mis en avant par l'administration ou le président américain, notamment la réduction du déficit commercial total et bilatéral, la relance de la production et de l'emploi industriels, la souveraineté technologique, et des considérations géostratégiques.

Les tarifs douaniers spécifiques aux produits chinois ont, à ce jour, été mis en place en plusieurs phases (*cf.* schéma 1). Seules les deux premières phases, pour lesquelles des données sont actuellement disponibles, sont couvertes dans la présente étude.

La première phase (listes 1 et 2), couvrant environ 50 Md$ d'importations américaines en provenance de Chine, a été annoncée en avril 2018 et mise en place le 6 juillet 2018, pour une première liste de 34 Md$, puis le 23 août pour une deuxième liste de 16 Md$, toutes deux soumises à un droit de douane de 25 %. Cette première phase cible les produits à fort contenu technologique (essentiellement des produits de consommation intermédiaire et des biens d'équipement[4]). Cette série de mesures a donné lieu à des rétorsions chinoises portant sur une valeur d'échange et des droits de douane similaires.

La seconde phase, annoncée en juin 2018 et mise en place fin septembre, porte sur des droits de 10 % sur des importations américaines en provenance de Chine d'une valeur d'environ 200 Md$ (troisième liste, dont un quart de produits de consommation finale). La réponse chinoise a été cette fois-ci d'un niveau et d'un champ plus restreints en taxant de 5 à 25 % un montant de 60 Md$ de produits américains. En effet, à ce niveau de base taxée, les autorités chinoises ont été dans l'incapacité de répondre à la même hauteur que les montants américains étant donné le déséquilibre des échanges commerciaux entre les deux pays : en 2017, les États-Unis ont importé 505 Md$ de marchandises en provenance de Chine (selon les douanes américaines, cf. graphique en page de garde) tandis que la Chine a importé 150 Md$ de biens produits des États-Unis (selon les douanes chinoises ; 120 Md$ selon les douanes américaines).

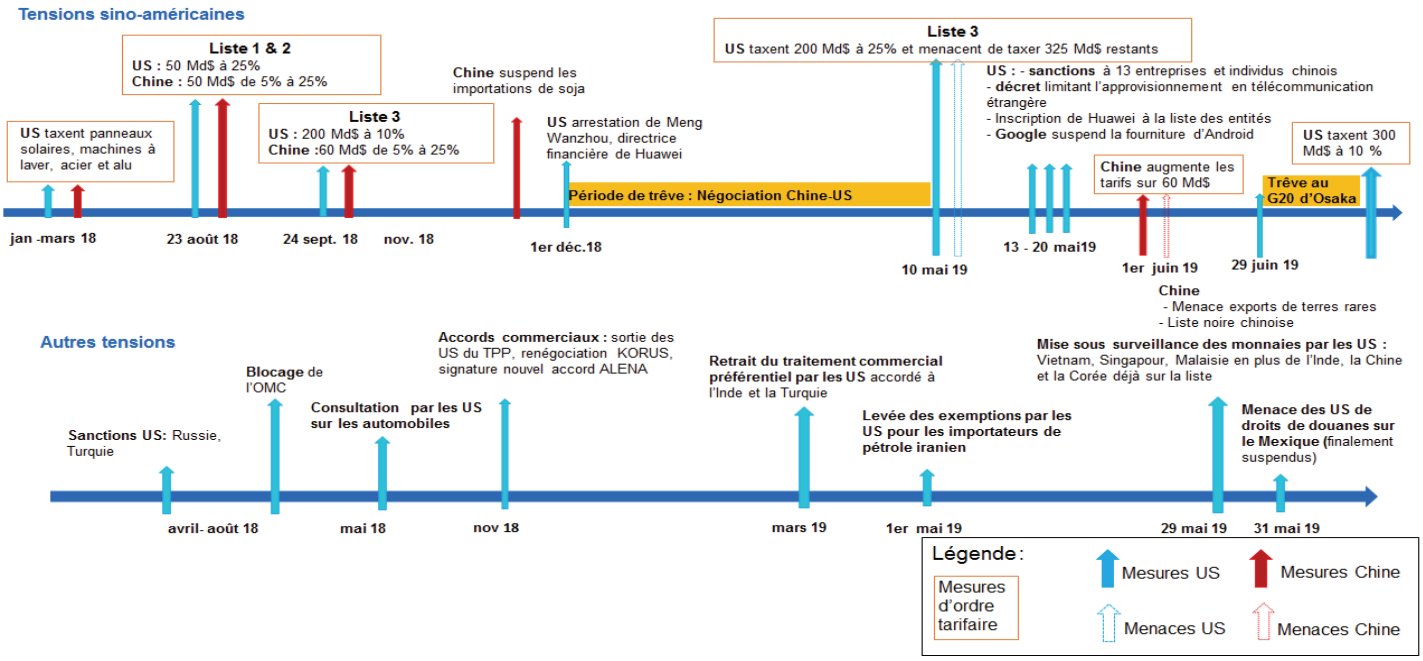
Dans une troisième phase, les droits de douane sur la troisième liste américaine ont été relevés de 15 points (de 10 % à 25 %) le 10 mai 2019. La Chine a répondu par une hausse supplémentaire des droits de douane sur 36 Md$ de produits déjà inclus dans la liste de 60 Md$. La quasi-totalité des importations chinoises en provenance des États-Unis est désormais soumise à des droits de douane plus élevés que ceux qui s'appliquent aux autres partenaires commerciaux membres de l'OMC.

À noter que, postérieurement au mois de mai 2019, l'escalade des tensions a conduit à une quatrième phase de hausse tarifaire de la part des États-Unis, s'appliquant aux importations américaines depuis la Chine jusque-là non concernées par les hausses de tarifs avec un taux initial de 10 % dont la mise en place est prévue au 1er septembre 2019 pour 112 Md$ de biens et au 15 décembre pour

(1) Sont prises en compte dans cette étude les mesures tarifaires adoptées jusqu'au 10 mai 2019.
(2) L'épisode antérieur de restriction au commerce par un grand pays développé remonte aux séries de hausses de droits de douane et de restrictions aux exportations imposées par les États-Unis au Japon dans les années 1980.
(3) Dans ce document, le terme de « Chine » fait référence à la République populaire de Chine dite « continentale », excluant donc les territoires de Hong Kong et Macao. En effet, Macao et Hong Kong sont des zones douanières distinctes du reste de la République populaire de Chine, et ne sont donc pas concernées par les mesures douanières américaines.
(4) La classification par grandes catégories économiques permet de ventiler les données de commerce extérieur selon l'utilisation finale des produits : biens de consommation finale, biens de consommation intermédiaires et biens d'équipements.

160 Md$. En réponse, la Chine a annoncé une hausse supplémentaire (de 5 % à 10 %) des droits de douane sur 75 Md$ d'importations de biens en provenance des États-Unis à partir du 1er septembre. Les États-Unis ont immédiatement répondu en annonçant une augmentantion de la hausse des droits sur les produits précédemment mentionnés, de 10 à 15 %, et des droits sur la troisième liste américaine, de 25 % à 30 %, à compter du 1er octobre 2019.

Schéma 1 : Chronologie des tensions commerciales internationales jusqu'au 1er août 2019



Source : DG Trésor.

Encadré 1 : Comparaison entre les droits de douane des États-Unis et ceux de ses partenaires

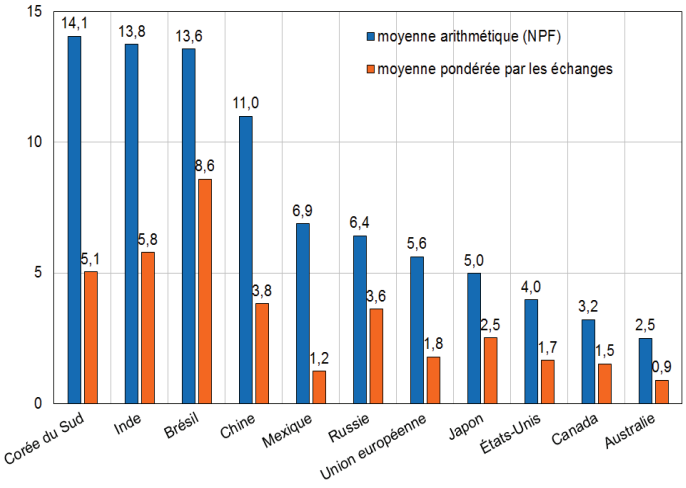
Antérieurement à la montée des tensions commerciales (2017), la moyenne arithmétique des droits de douane « nation la plus favorisée » (NPF) appliqués par les États-Unis (4,0 %) figurait parmi les plus faibles des membres de l'OMC (*cf.* graphique 1) et s'avérait inférieure à la moyenne chinoise (11,0 %) ou européenne (5,6 %)[a]. La moyenne des droits de douane pondérée par les échanges effectifs en 2017 montre également que les États-Unis figuraient parmi les pays qui appliquaient les droits les moins élevés : 1,7 %, contre 1,8 % pour l'UE et 3,8 % pour la Chine. En examinant les seuls échanges effectifs bilatéraux (hors produits agroalimentaires), les États-Unis collectaient, en 2017, en moyenne des droits de douane plus faibles que leurs partenaires (*cf.* tableau 1). Ces comparaisons doivent cependant être interprétées prudemment : la moyenne arithmétique tient indifféremment compte des produits, même ceux qui sont peu ou pas importés, tandis que la moyenne pondérée tend à masquer des pics tarifaires qui dissuadent certains échanges.

Selon la méthodologie plus fine dite « des groupes de référence », les droits de douane appliqués par l'UE et les États-Unis sont similaires. Cette méthode consiste à calibrer la pondération des droits de douane en fonction de l'importance de chaque ligne douanière en se référant à un groupe de pays considérés comme similaires au pays traité[b]. Cette approche permet d'éviter le problème d'endogénéité de la moyenne pondérée par les flux (*i.e.* plus les barrières sont importantes plus les flux seront faibles). Selon Ho *et alii* (2012)[c], avec cette méthode de calcul, en 2007 les droits de douane de l'UE et des États-Unis vis-à-vis du reste du monde s'établissaient pour les deux à 1,5 %, contre respectivement 2,4 % et 1,2 % avec la moyenne pondérée, traduisant des droits de douane américains plus élevés sur un nombre restreint de produits où la demande en biens étrangers est importante ou particulièrement sensible aux variations de prix.

a. La moyenne arithmétique des droits NPF ne prend en compte ni les droits appliqués aux titres d'accords commerciaux bilatéraux, ni ceux afférents aux préférences unilatérales accordées à la plupart des pays les moins développés, ni ceux en vigueur au titre de mesures de défense commerciale.
b. La méthodologie est détaillée dans Assessing Applied Protection across the World (A. Bouët, Y. Decreux, L. Fontagné, S. Jean, *Review of International Economics*, 2008).
c. Guimbard Ho., S. Jean, M. Mimouni, X. Pichot, "An exhaustive and consistent measure of applied protection in 2007", *International Economics*.

Les mesures tarifaires adoptées depuis le début de l'année 2018 par les États-Unis pourraient relever le taux moyen pondéré américain de droits de douane au-dessus du niveau du taux moyen chinois. Au total, en prenant en compte l'ensemble des mesures tarifaires de l'administration Trump entrées en vigueur à fin avril 2019, le taux moyen pondéré de droits à l'importation des États-Unis devrait atteindre son niveau de 1971 selon UBS[d], à environ 8 %. La banque admet toutefois que l'estimation des flux commerciaux subsistant après l'application des mesures et intervenant dans le calcul du taux moyen pondéré est très incertaine.

Graphique 1 : Moyenne des droits de douane appliqués en 2017 (%)



Source : Banque mondiale.

Tableau 1 : Moyenne pondérée par les échanges bilatéraux des États-Unis en 2017 (%)

	Droits de douane appliqués aux exportations américaines, par pays de destination (hors agroalimentaire, 2017)	Droits de douane appliqués par les États-Unis sur leurs importations, par pays de provenance (hors agroalimentaire, 2017)
Canada	0,0	0,0
Mexique	nd	0,1
Japon	0,5	1,7
Union européenne	**2,0**	**1,4**
France	2,0	1,2
Allemagne	2,5	1,5
Chine	6,3	3,0
Brésil	7,9	0,3
Inde	6,7	2,3

Source : UN Comtrade, OMC, calculs DG Trésor (moyenne pondérée au niveau SH6).

d. US Weekly: Tariffs may go from bad to worse, UBS, 7 septembre 2018.

1.2 Les effets *ex-ante* du protectionnisme

De manière assez consensuelle[5], la littérature économique estime que l'ouverture aux échanges est bénéfique à long terme pour la création de richesse et le bien-être. L'ouverture commerciale permettrait la réalisation de gains de productivité grâce à l'exploitation des avantages comparatifs et des rendements d'échelle, l'intensification de la concurrence, l'accès à une plus grande variété de produits et la stimulation de l'innovation[6]. À court terme, les effets d'une hausse ou d'une baisse des mesures tarifaires ne sont pas symétriques. Ainsi, le protectionnisme entraînerait des effets négatifs d'une ampleur supérieure aux effets bénéfiques d'une réduction des barrières tarifaires[7] avec, au-delà de la perte des effets positifs mentionnés, un choc de confiance et d'incertitude (accroissement des coûts de financement et réduction de l'investissement). À moyen terme, les barrières commerciales entraîneraient des coûts de réallocation sectorielle et de réorganisation des chaînes de valeur globales. Enfin, à long terme, la prolongation de cet épisode pourrait durablement compromettre la crédibilité de tout système multilatéral stable et fondé sur des règles[8].

Dans le pays importateur, les droits de douane pèsent surtout sur les consommateurs, en augmentant les prix à l'importation et en réduisant la concurrence, ce qui aboutit à une diminution du pouvoir d'achat des consommateurs. Le surcroît de barrières réduirait le commerce, pourvoyeur d'emplois plus productifs et mieux rémunérés[9]. De plus, les barrières douanières pèseraient essentiellement sur les ménages les plus modestes, qui dépensent une part élevée

(5) Voir Barry V, L. Boisset et M. Lefort (207), « Mondialisation, croissance et inégalités » sur les mécanismes de transmission des gains du commerce international, *Trésor-Éco* n° 201.
(6) Jean S. et A. Reshef (2017), "*Why Trade, and What Would Be the Consequences of Protectionism?*" ; *CEPII* ; A. Berthou, C. Jardet, D. Siena (2018), "Quantifying the losses from a global trade war", *Banque de France* ; Furceri D., S.A. Hannan, J.D. Ostry et A.K. Rose (2018), "Macroeconomic consequences of tariffs", *NBER*.
(7) Cette asymétrie est liée à l'intertemporalité de la consommation des agents.
(8) Mattoo A., R. W. Staiger (2019), "*Trade wars: what do they mean? Why are they happening now? What are the costs?*", *NBER*.
(9) Brambilla I., N. Depetris, G. Porto (2015), "*Wage and employment gains from exports: evidence from developing countries*", CEPII.

de leurs revenus dans les biens importés[10]. Les mesures douanières peuvent permettre à certaines entreprises domestiques de bénéficier des rentes ou de ralentir leurs gains de productivité[11] en raison d'une moindre concurrence. Enfin, si l'État bénéficie des recettes douanières, celles-ci sont limitées par la sensibilité de l'assiette aux droits supplémentaires (*cf.* 2.1 et 2.2.) et la réduction de l'activité économique a elle aussi des répercussions négatives sur les finances publiques.

Les estimations *ex-ante* des effets des droits de douane aboutissent à des impacts récessifs substantiels. L'OCDE estime que les mesures annoncées jusqu'en mai 2019 entraîneraient, à horizon 2021-2022, une baisse de 0,2 % à 0,3 % des PIB américain et chinois par rapport à un scénario sans mesures. Des mesures douanières de +25 % sur la totalité des échanges sino-américains se traduiraient selon l'OCDE par une baisse supplémentaire de 0,4 % aux États-Unis et de 0,5 % en Chine[12]. La difficile prise en compte de certains phénomènes complexes[13] et l'absence de précédent de cet ordre depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale limitent cependant la qualité prédictive des modèles.

Les principales études *ex-ante* des récentes mesures tarifaires prévoient des effets négatifs plus importants sur la Chine que sur les États-Unis en raison de plusieurs facteurs[14] :

(a) les économies les plus touchées sont les économies les plus ouvertes, et pas uniquement celles appliquant ou faisant face à une hausse des droits de douane. Ainsi, le taux d'ouverture[15] est de l'ordre de 9 % pour les États-Unis, 16 % pour la Chine et 20 % pour l'UE (hors échanges intra-zone). Ainsi la zone euro aussi pourrait être exposée aux tensions bilatérales sino-américaines.

(b) une « grande économie », dont la demande influe sur les prix mondiaux, peut gagner à accroître les droits sur ses importations, sous réserve d'un grand nombre de paramètres, notamment l'absence des mesures de rétorsion de ses partenaires. Il n'existe cependant pas de consensus dans la littérature économique sur le niveau « optimal » des droits de douane des États-Unis (*cf.* encadré 2) ;

Par ailleurs, la répercussion du droit de douane supplémentaire est en théorie favorable au partenaire ayant le pouvoir de marché le plus important. Face à la hausse d'un tarif douanier, un exportateur peut maintenir ses prix (et donc ne pas réduire ses marges) – faisant porter le coût du droit de douane à l'importateur, au détriment de la compétitivité-prix de ses exportations et en pénalisant ses parts de marché – ou bien l'exportateur peut abaisser ses prix et absorber une part du droit de douane en réduisant ses marges. Cette répartition du surcoût résultant des droits de douane dépend largement des pouvoirs de marché respectifs des exportateurs et des importateurs. Plusieurs facteurs réduisent la part du droit de douane portée par l'importateur, appelée le degré de *pass-through* : l'importance relative du marché de destination, la sophistication des exportations et la taille des sociétés exportatrices[16]. À l'aune de ces critères, le *pass-through* des droits de douane supplémentaires devrait être défavorable à la Chine, (*i.e.* les exportateurs depuis la Chine devraient réduire davantage leurs marges par rapport à leurs homologues américains) étant donné les caractéristiques des exportations chinoises vers les États-Unis (sophistication encore limitée, grandes entreprises exportatrices et importance du marché américain).

À l'aune de ces facteurs, les tensions commerciales devraient à priori peser plus fortement sur l'économie chinoise qu'américaine.

L'impact des tarifs douaniers sur l'inflation est aussi difficile à anticiper, d'autant que les travaux empiriques sont peu nombreux et que la récente hausse tarifaire est sans précédent. Ainsi, une hausse des droits de douane peut entraîner :

- Une hausse des prix des biens importés directement concernés par les tarifs (*cf. supra* sur le *pass-through*).
- Une hausse des prix des biens comparables des autres

(10) Voir Cohen V. L. Rabier et L. Shimi (2017), « Mondialisation, croissance et inégalités » *Trésor Éco* n° 210.
(11) Les entreprises domestiques important des biens intermédiaires seraient pénalisées.
(12) À partir de simulations du modèle NiGEM sous l'hypothèse d'anticipations rationnelles des agents (Perspectives économiques, mai 2019, OCDE).
(13) Certaines limites des modèles de prévision des effets des accords sur le commerce, et partant sur l'activité économique, sont expliquées plus en détail dans Egger et Erhardt (*Heterogeneous Effects of Tariff and Non-tariff Trade-Policy Barriers in Quantitative General Equilibrium*, CEPR, 2019). En outre, les effets du commerce sur l'innovation sont difficiles à modéliser (Aghion P., A. Bergeaud, M. Lequien, M.J. Melitz (2018), "*The impact of exports on innovation: theory and evidence*", Banque de France, *Working Paper*).
(14) *Cf.* 4.4 de Perspectives de l'économie mondiale du FMI d'avril 2019.
(15) Le taux d'ouverture effectif est mesuré par la moyenne des exportations et des importations en biens rapportée au PIB.
(16) Flaaen A.B., A. Hortaçsu, F. Tintelnot (2019), "*The production relocation and price effects of U.S. trade policy: the case of washing machines*", *NBER* ; Amiti M., O. Itskhoki, J. Konings (2019), "I*nternational Shocks, Variable Markups and Domestic Prices*", *Princeton Review of Economic Studies*.

producteurs en raison de la moindre concurrence. Cet effet pourrait être responsable de 50 % des hausses de prix domestiques causées par une hausse des droits[17].

- Un ruissellement des prix des importations de biens intermédiaires vers les prix des biens finaux produits par le pays importateur.
- L'effet récessif des hausses de droits de douane pèse sur la demande et, partant, sur les prix. *A contrario*, un assouplissement du *policy-mix* en réaction à la mise en place des tarifs peut soutenir l'évolution des prix.

Une étude du CEPII[18] prévoit, sur la base d'un *pass-through* moyen de 80 %, un effet significatif sur les prix américains de +0,3 % en 2019 des mesures prises jusqu'au mois de septembre 2018, et de +0,8 % dans le cas où toutes les importations américaines depuis la Chine feraient l'objet de la hausse de droits de douane de 25 points. Plusieurs analyses de banques pointent un risque d'accélération de l'inflation d'une ampleur similaire[19]. Les dynamiques des prix des premiers produits concernés par de nouveaux tarifs sous l'administration Trump semblent confirmer ces estimations[20].

Les mesures bilatérales entre les États-Unis et la Chine pourraient par ailleurs entraîner une recomposition géographique du commerce à moyen terme via[21] : *(i)* des détournements de demande : augmentation des importations américaines et chinoises de produits « sanctionnés » en provenance du reste du monde ; *(ii)* des détournements d'offre : écoulement des produits chinois et américains concernés par les mesures douanières sur d'autres marchés ; *(iii)* une dépression du commerce : écoulement des produits sur les marchés intérieurs. À long terme, le protectionnisme pourrait aboutir à une réorganisation plus profonde des chaînes de production mondiales pouvant bénéficier au commerce de l'Union européenne[22], à condition que les effets de détournement positifs prennent le pas sur les effets récessifs et les effets de détournement négatifs.

Encadré 2 : Le niveau « optimal » des droits de douane des grandes économies

Le niveau optimal des droits de douane est celui qui maximise le bien-être du pays grâce à une amélioration des termes de l'échange (prix relatifs des biens importés par rapport au prix des biens exportés). Cette amélioration provient de la baisse des prix mondiaux causée par la diminution de la demande domestique, elle-même engendrée par la hausse des droits de douane. Elle n'est donc possible que pour un pays suffisamment important sur un marché pour y détenir un pouvoir de marché. L'amélioration des termes de l'échange dont bénéficie ce pays pourrait alors – en fonction des niveaux de l'élasticité de substitution entre la demande étrangère et la demande domestique et de l'élasticité-prix de l'offre – compenser la perte sèche liée à la baisse générale d'activité résultant des restrictions aux échanges, du moins pour une hausse modérée des droits de douane.

Le niveau optimal dépend d'un grand nombre de facteurs et reste empiriquement très incertain. Si ces conditions ne sont pas respectées, un grand pays perdra à l'instauration de tarifs à l'importation même en l'absence de mesures de rétorsion des pays tiers. Quand les partenaires prennent des mesures de rétorsion, l'éventuel effet positif d'amélioration des termes de l'échange disparaît et l'effet sur les deux partenaires devient négatif. Enfin, les chaînes de valeur globales réduisent le potentiel effet positif d'un tarif optimal, car les importations (exportations) contiennent de la valeur ajoutée nationale (étrangère).

(17) Amiti M., O. Itskhoki, J. Konings (2019), "*International Shocks, Variable Markups and Domestic Prices*", *Princeton Review of Economic Studies*.
(18) Jean S., G Santoni (2018), "*How far will Trump protectionism push up inflation?*", *CEPII Policy Brief*.
(19) "*Tariffs and inflation*", UBS Global research, oct. 2018 ; "*China's retaliation in the trade war, Institute of international finance*", février 2019 ; "*Tariffs begin to leave a mark on US-China trade*", Goldman Sachs, décembre 2018 ;
(20) La dynamique des prix aux États-Unis des machines à laver et de l'acier, sous le coup de la hausse des droits de douane de +25 pts respectivement en janvier 2018 et en avril 2018, était de +12 % en g.a. à fin 2018 et de +9 % à fin novembre 2018 (*Trump Administration Tariff Actions* ; US Congress research service, 2019 ; Hufbauer G.C., C.Bown (2018), "*Steel profits gain, but steel users pay, under Trump's protectionism*", Peterson Institute of International Economics).
(21) Bown C., M. Crowley (2003), "*Trade Deflection and Trade Depression*", Fed de Chicago.
(22) G20 Surveillance Note, 21-22 juillet 2018 : https://www.imf.org/external/np/g20/071818.htm

2. Premiers effets des tarifs douaniers sur l'évolution des échanges commerciaux taxés

La mise en place des barrières tarifaires s'est traduite par une réduction significative et rapide des échanges taxés entre la Chine et les États-Unis. Les mesures n'ont en revanche pas conduit à ce stade à des détournements de commerce significatifs vers des pays tiers.

2.1 Les importations américaines de produits visés par les tarifs ont été sensiblement touchées

Les importations américaines depuis la Chine ont augmenté de 7 % à 540 Md$ en 2018 (en valeur) par rapport à 2017, soit légèrement moins que les importations totales américaines (+8,6 % à 2 563 Md$). Cette évolution inverse la tendance des années précédentes, puisqu'entre 2012 et 2018, la croissance annuelle moyenne des importations bilatérales des États-Unis depuis la Chine était deux fois supérieure à celle des importations totales des États-Unis[23].

Afin d'identifier l'effet propre des barrières douanières, il convient de distinguer au sein des données de flux commerciaux, les différentes listes de biens concernés par les hausses successives des droits de douane[24].

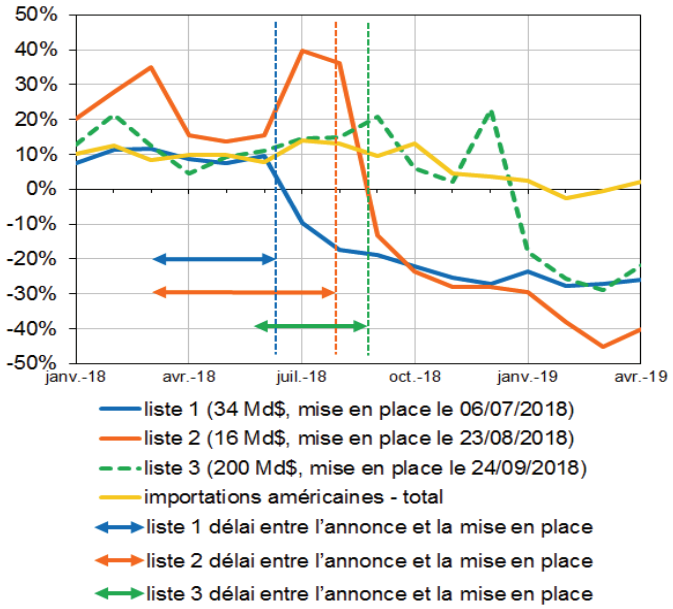
Concernant la première liste d'importations chinoises (34 Md$), annoncée début avril et dont la hausse des droits de douane a été effective début juillet 2018, les importations en provenance de Chine ont baissé dès la mise en place des mesures et atteignent −26 % en glissement annuel (g.a) au mois d'avril 2019[25] (*cf.* graphique 2). Sur cette liste de produits, la Chine représente environ 8 % des importations américaines, contre 18 % pour le Mexique et 17 % pour le Japon. Aucun effet de détournement n'est encore observé, la dynamique des importations américaines hors Chine de produits de cette liste restant relativement stable.

S'agissant de la deuxième liste de produits (16 Md$), également annoncée début avril 2018 mais entrée en vigueur le 23 août, les importations américaines depuis la Chine ont accéléré aux mois de juillet et août (respectivement +40 % et +36 % en g.a), certainement en anticipation de la mise en place des droits de douane. Cet effet d'anticipation (*front-loading*) a été suivi d'une chute des importations américaines en provenance de Chine qui atteint −40 % en g.a en avril 2019. Pour ces produits, la Chine est le 2ème fournisseur des États-Unis (14 % des importations en 2017). Il est également difficile d'identifier un détournement de commerce : si les données du mois de mars 2019 mettent en évidence une accélération des importations américaines hors Chine (+11 % en g.a, contre +4,5 % sur le dernier trimestre 2018), ce phénomène apparaît encore de faible ampleur et n'est pas confirmé par les données du mois d'avril.

La taxation d'une troisième liste de produits (200 Md$), annoncée en juin 2018 et mise en place fin septembre, a donné lieu dans un premier temps à un léger effet d'anticipation en septembre, puis à un effet plus franc en fin d'année dans la perspective de la seconde hausse des droits de douane initialement annoncée pour janvier 2019 et finalement suspendue. Cette anticipation a été suivie d'une forte baisse (−22 % en g.a au mois d'avril 2019 ; *cf.* graphique 2). Les effets de cette hausse tarifaire pourraient être particulièrement importants compte tenu des montants engagés (200 Md$ contre 50 Md$ pour le total des deux premières listes) et de la part de marché de la Chine aux États-Unis pour ces produits (22 % des importations américaines en 2018 ; premier fournisseur). Sur cette liste, les importations américaines en provenance du Vietnam ont augmenté de 38 % au premier trimestre 2019, mais leur part dans le total reste faible (1,8 % des importations des produits de la liste en avril 2019). Ainsi, à l'instar des deux premières listes, les données ne permettent pas de mettre en évidence un effet significatif de détournement de commerce.

(23) Soit une croissance annuelle moyenne des importations des États-Unis depuis la Chine de 4,0 % entre 2012 et 2018, contre 1,8 % pour les importations totales des États-Unis sur la même période.
(24) Les flux analysés dans les parties 2.1 et 2.2 sont en valeur, hors taxes et hors droits de douane.
(25) Pour l'ensemble des listes étudiées, les baisses observées résulteraient principalement d'un effet volume car l'effet prix serait faible, les producteurs chinois n'ayant pas jusqu'à présent baissé leurs prix (*cf.* partie 3.1).

Graphique 2 : Importations américaines en provenance de Chine (glissement annuel, valeur, hors taxes)



Source : USTR, calculs DG Trésor.

2.2 Les importations chinoises depuis les États-Unis de produits touchés par les mesures tarifaires ont reculé

Les importations chinoises depuis les États-Unis ont augmenté de seulement 3 % à 154 Md$ en 2018 (en valeur) par rapport à 2017, avec un ralentissement important à partir du 3ème trimestre, contre une hausse de 18 % (2 109 Md$) des importations chinoises dans l'ensemble, d'où une importante déconnexion entre deux dynamiques historiquement très proches.

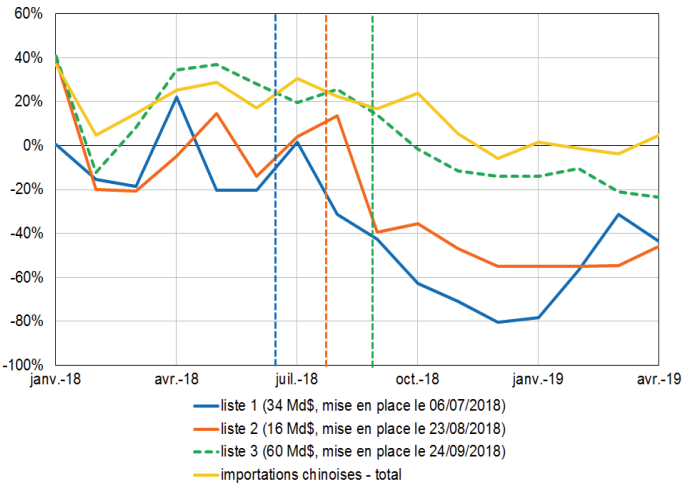
En réponse aux mesures américaines, la Chine a relevé les droits de douane sur trois listes de produits (différentes des listes américaines), sur un montant d'importations égal pour les deux premières listes (première phase : 50 Md$ au total) mais bien inférieur pour la troisième liste (seconde phase : 60 Md$).

Les importations chinoises depuis les États-Unis de produits de la première liste[26] (34 Md$), composée principalement de matériels de transport (dont automobile[27]) et de produits agricoles, ont connu à partir d'août 2018 une forte baisse : −31 % en g.a. en août 2018 ; jusqu'à −80 % en décembre ; −44 % en avril 2019 (*cf.* graphique 2). Cette chute s'explique principalement par la baisse des importations de soja (de 12,2 Md$ en 2017 à 3,1 Md$ en 2018 ; *cf.* encadré 3) et des produits de la construction automobile (de 15,1 Md$ à 12,6 Md$ entre 2017 et 2018). Dans le même temps, les importations chinoises globales des produits de la première liste ont continué d'augmenter (+5 % en 2018).

Les importations chinoises depuis les États-Unis de produits de la seconde liste (16 Md$), composée principalement de combustibles minéraux, de produits chimiques, de matières plastiques, de métaux, ainsi que de certains produits de la construction automobile qui ne figuraient pas sur la première liste, ont également connu une chute à partir de septembre (−39 % en g.a.) et continuent de baisser (−46 % en g.a. en avril 2019). La mise en place fin août 2018 (par rapport à début juillet pour la première liste) des mesures de rétorsion explique que la chute des importations soit intervenue plus tardivement. En 2018, les importations chinoises de ces produits sont restées dynamiques (augmentation globale de 9 %).

Les importations chinoises en provenance des États-Unis de produits de la troisième liste (60 Md$), composée principalement de biens intermédiaires et d'équipement, ont aussi connu une baisse progressive mais de moindre ampleur : de 2 % en g.a. en octobre 2018 jusqu'à 23 % en g.a. en avril 2019 (*cf.* graphique 3). Les importations chinoises totales de ces produits continuent cependant d'augmenter (+5 % en g.a. en avril 2019).

Graphique 3 : Importations chinoises en provenance des États-Unis (glissement annuel, valeur, hors taxes)



Source : Global Trade Atlas, calculs DG Trésor.

Les listes de produits ciblés par les mesures de rétorsion ayant à chaque fois été publiées quelques jours seulement avant leur mise en place, il n'y a pas eu de phénomène de *front-loading* dans le cas des importations chinoises.

(26) Comme précédemment, les importations de biens américains qui ont fait l'objet d'une hausse tarifaire de la part des autorités chinoises sont examinées isolément.

(27) Une exemption sur les produits de la construction automobile a été annoncée par la Chine en décembre 2018 et est entrée en vigueur le 1er janvier 2019 pour une durée initiale de trois mois. Au moment de son expiration le 31 mars, la Chine a prolongé l'exemption pour une période non précisée.

Encadré 3 : Le soja américain, victime des tensions commerciales

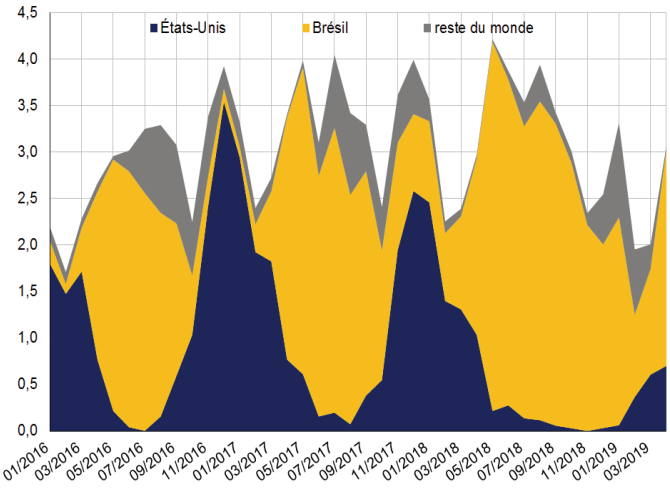
En juillet 2018, Pékin a relevé de 25 % ses droits de douane sur le soja américain qui est rapidement devenu le produit le plus pénalisé par les tensions commerciales entre la Chine et les États-Unis : les exportations de soja des États-Unis vers la Chine sont passées de 12,2 Md$ en 2017 à 3,1 Md$ en 2018 (avec un effondrement à 0,3 Md$ au second semestre). L'industrie du soja américaine s'est fortement développée au cours des vingt dernières années en misant sur la hausse de la demande chinoise de protéines pour nourrir le bétail : la consommation de viande de la Chine est en effet passée de 35 kg/tête en 1998 à 50 kg/tête en 2018 (source : OCDE) et dans le même temps les importations annuelles chinoises de soja sont passées de 0,8 Md$ à 38,1 Md$.

Les importations chinoises de soja sont centralisées par une entreprise d'État et la rapidité de leur baisse peut sans doute s'interpréter comme une mesure administrative non-tarifaire davantage que comme une réaction de marché à la hausse des droits de douane de 25 %. Cela illustre le fait que les tensions commerciales ne se limitent pas aux mesures tarifaires.

La Chine continue d'importer entre 3 et 4 Md$ de soja tous les mois mais se fournit désormais presque exclusivement au Brésil (*cf.* graphique 4). Cependant, du fait de la décimation du cheptel porcin en Chine par la peste porcine africaine, la Chine a diminué ses importations de soja en 2018 (88 Mt) par rapport à 2017 (91 Mt) pour la première fois depuis quinze ans. La baisse du volume importé par la Chine devrait se poursuivre en 2019, pesant sur les cours mondiaux de soja.

Les exportateurs américains de soja ont pu se reporter pour partie vers d'autres marchés, en particulier l'Union européenne (de 1,6 Md$ en 2017 à 2,9 Md$ en 2018), l'Egypte (de 0,4 Md$ à 1,2 Md$) et l'Argentine (de 0 à 0,7 Md$), ce qui illustre l'existence de détournement de commerce. Toutefois, là encore, les mouvements observés sont marginaux et les pertes restent importantes : les exportations totales de soja des États-Unis ont reculé de 21,5 Md$ en 2017 à 17,1 Md$ en 2018.

Graphique 4 : Importations chinoises de soja (Md$), selon la provenance



Source : GTA, données non corrigées des variations saisonnières.

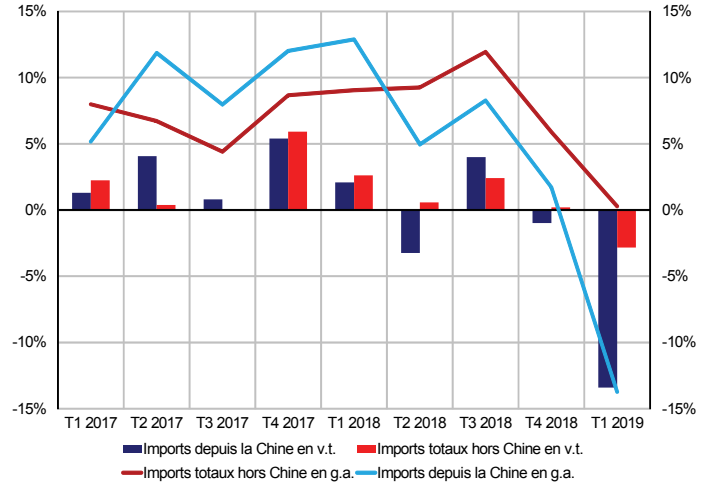
3. Premiers effets macroéconomiques des tensions commerciales

3.1 Comme attendu, le protectionnisme a des effets négatifs à court terme

Les répercussions macroéconomiques des tensions commerciales se font sentir aux États-Unis comme en Chine, sur les échanges commerciaux et la demande intérieure.

Au niveau des échanges bilatéraux, ceux-ci se sont fortement réduits entre les deux pays. Du côté des États-Unis, le déficit commercial américain a continué de croître en 2018, en lien avec le dynamisme de l'économie américaine dopée par le stimulus budgétaire, pour s'établir à 875 Md$. À cette hausse a contribué l'augmentation du déficit bilatéral en biens avec la Chine, dont le montant est équivalent à 48 % du déficit total (*cf.* graphique 5).

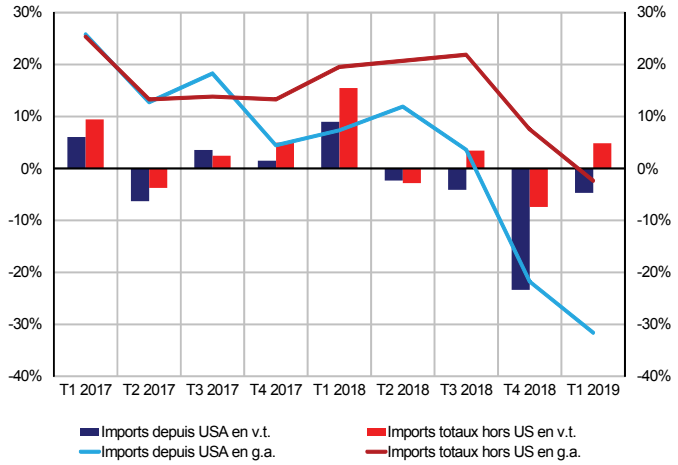
Graphique 5 : Importations américaines, bilatérales et hors Chine (valeur, variations trimestrielles et glissement annuel)



Source : Census.

Cependant, pour la Chine, la contraction des flux commerciaux est allée au-delà des seuls échanges bilatéraux avec les États-Unis, et a touché l'ensemble du commerce extérieur chinois. Les importations chinoises hors États-Unis ont ainsi marqué une baisse sensible (–2 % soit –12,1 Md$ au T1 2019 en g.a., *cf.* graphique 6), reflétant le rôle de la Chine dans le *processing trade*, c'est-à-dire dans ses activités consistant à importer de gros volumes de biens intermédiaires, notamment depuis la chaîne de valeur asiatique, auxquels elle applique des transformations à faible valeur ajoutée (assemblage, emballage, etc.) en vue de les réexporter, essentiellement vers les États-Unis.

Graphique 6 : Importations chinoises, bilatérales et hors États-Unis (valeur, variations trimestrielles et glissement annuel)



Source : NBS China, données corrigées des variations saisonnières (cvs).

Au niveau de la croissance économique, les effets des tensions commerciales sont contrastés à ce stade entre les deux pays. En Chine, au-delà du rééquilibrage déjà en cours du modèle de croissance, le ralentissement de l'activité est accentué par l'effet direct de la baisse des exportations en volume vers les États-Unis. S'y ajoute une baisse des investissements domestiques et étrangers reflétant la baisse de la demande et la montée de l'incertitude[28], ainsi qu'une baisse de la consommation des ménages dont la confiance a diminué suite au ralentissement, ce qui se traduit par une augmentation de l'épargne de précaution. Cette baisse de confiance des entreprises et des ménages se reflète sur les marchés financiers via une dépréciation marquée du yuan[29].

L'activité aux États-Unis semble pour l'instant beaucoup moins pénalisée, puisqu'on n'y observe pas de ralentissement. C'est dû d'abord au fait que les exportations américaines vers la Chine ne pèsent que relativement peu dans le PIB, mais aussi au fait que la hausse des droits de douane s'est peu répercutée dans le niveau des prix à la consommation. Toutefois, ces tarifs auraient eu des effets inflationnistes sur certains produits aux États-Unis. Ainsi, contrairement aux indications de certains modèles théoriques (*cf.* 1.2), le coût des droits de douane sur les premières mesures annoncées (listes 1 et 2) serait presque totalement répercuté sur les entreprises et les ménages américains (les exportateurs chinois n'ayant que peu réduit leurs prix)[30],[31]. Par ailleurs, pour l'instant le stimulus budgétaire (réformes fiscales votées fin décembre 2017 et accord du Congrès en 2018) fait plus que compenser les effets négatifs des tensions. Quant à l'objectif de rapatriement des investissements vers le territoire américain, on n'observe pas pour l'instant de phénomène de relocalisation substantiel[32].

À l'échelle mondiale, les effets des tensions sino-américaines de 2018 et des négociations entre les États-Unis et leurs partenaires (Chine, Union européenne) sont significatifs, sous l'effet conjugué de la baisse de la demande chinoise adressée à ses partenaires et d'un choc d'incertitude mondial important. Au-delà de la baisse des échanges bilatéraux sino-américains, les tensions ont contribué au net freinage du commerce international dès le 2nd semestre 2018[33], faisant peser des risques à la baisse sur la croissance mondiale. En particulier, la zone euro a connu un ralentissement de ses exportations et l'industrie européenne a été pénalisée par l'accumulation des incertitudes au-delà des tensions commerciales sino-américaines : menaces commerciales américaines à

(28) Les investissements étrangers entrant en Chine ont diminué de 40 % au premier trimestre 2019 (valeur, en g.a.), tandis que l'investissement total chinois a marqué un coup d'arrêt selon le *2019 China business climate survey report* de la Chambre de Commerce des États-Unis en Chine de mai 2019, une enquête réalisée auprès des entreprises américaines implantées en Chine qui exportent à l'étranger. La même enquête montre d'ailleurs que 33 % des répondants ont retardé ou annulé des investissements en raison des tensions commerciales, tandis que 23 % déclarent être en train de réorganiser leurs chaînes de production hors de Chine.

(29) –6 % en nominal face au dollar entre le 1er janvier 2018 et le 13 juin 2019.

(30) Selon le 2019 China business climate survey report de la Chambre de Commerce des États-Unis en Chine, 42 % des entreprises américaines implantées en Chine constatent un renchérissement des coûts de production et 38 % une augmentation des prix à la vente.

(31) *Cf.* Amiti M., S. Redding et D. Weinstein (2019), *Document de travail du NBER* n° 25672, Fajgelbaum P., P. Goldberg, P. Kennedy, and A. Khandelwal (2019), *Document de travail du NBER* n° 25638, et Cerutti E., G. Gopinath et A. Mohommad (2019), "The Impact of US-China Trade Tensions" Blog du FMI du 23 mai 2019.

(32) Debever C., D. de Waziers, A. Dray, C. Hentzgen, E. Kerrand, J. Lecumberry (2019), « Perspectives mondiales au printemps 2019 : ralentissement en ordre dispersé », *Trésor-Éco* n°237.

(33) Debever C. *et al.* (2019), *op. cit*.

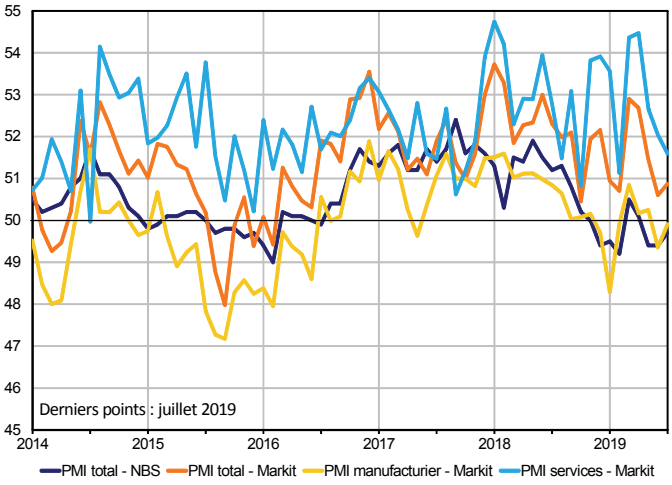
l'encontre du secteur automobile européen, et risques liés au *Brexit* et à la politique budgétaire italienne. L'activité mondiale demeure toutefois moins pénalisée que les échanges, grâce à la résilience des services, moins exposés au commerce et dont les indicateurs de climat des affaires restent à des niveaux élevés, et grâce aux stimuli macroéconomiques chinois et américains.

3.2 En réaction aux tensions commerciales, les politiques économiques se sont assouplies

Aux États-Unis comme en Chine, le *policy-mix* (politique budgétaire et monétaire) s'est assoupli en réaction aux tensions, soutenant la demande interne. Ainsi, depuis le début de l'année, la Fed a assoupli sa politique monétaire, affirme surveiller de près l'évolution des tensions commerciales, et se dit prête à agir davantage, si nécessaire, pour soutenir l'expansion en cours.

En Chine, face au ralentissement, les autorités se sont retrouvées confrontées à un dilemme en termes de politique économique entre *(i)* la poursuite des mesures de désendettement et de rééquilibrage du modèle de croissance au risque d'un ralentissement plus important, ou *(ii)* la mise en œuvre d'une politique de relance afin de limiter le ralentissement et de rester proches de leur objectif de long terme de doubler le PIB entre 2010 et 2020, au prix d'un accroissement des déséquilibres à moyen terme. Le gouvernement chinois a opté pour la stabilisation économique en mettant en œuvre un stimulus budgétaire et monétaire, ciblé sur le pouvoir d'achat et les entreprises privées (allègements fiscaux et facilitation d'accès au crédit), sans recourir à une relance massive comme en 2011 ou 2015. Pour l'heure, cette stratégie ne semble pas suffisante pour stabiliser la croissance, au vu des derniers indicateurs conjoncturels chinois. En particulier, la consommation a fortement ralenti comme l'illustrent l'accélération de l'épargne et le ralentissement des ventes au détail, qui n'ont crû que de 7,2 % (g.a.) en avril, un plus bas depuis 20 ans. En outre, l'indice PMI se maintient sous la barre des 50 depuis le mois de mai (*cf.* graphique 7).

Graphique 7 : Évolution des indices PMI en Chine



Source : NBS, Markit.

Aux États-Unis comme en Chine, les mesures de soutien soulèvent la question des marges de manœuvre encore disponibles et des risques pour la soutenabilité de la croissance à moyen terme.

3.3 La montée des incertitudes a des effets plus forts que prévu

L'ampleur des effets directs de la montée des tensions commerciales a surpris, en particulier l'importance du canal de l'incertitude (y compris en Chine) pesant sur l'investissement et les climats des affaires dans l'industrie. À l'automne 2018, plusieurs organisations internationales ont estimé l'impact d'un choc d'incertitude lié aux politiques commerciales sur l'investissement des entreprises. Ces estimations étaient présentées comme un risque supplémentaire, en parallèle des estimations principales (*cf.* tableau 2). Depuis, le FMI, l'OCDE et la Commission européenne ont révisé en moyenne leur prévision de croissance mondiale en 2019 de −0,3 pt et de commerce mondial de −1,0 pt (prévisions publiées au printemps 2019, avant la mise en place des nouveaux droits de douane américains et chinois à partir de mi-mai). Avec la troisième phase de mai, l'effet supplémentaire est estimé à −0,1 pt de PIB mondial et −0,3 pt de commerce d'ici 2022 selon l'OCDE[34]. Au regard de l'ampleur de ces révisions, l'incertitude apparaît comme un canal central dans les évolutions récentes des échanges mondiaux.

(34) *Cf.* OCDE, *Economic Outlook*, mai 2019.

Tableau 2 : Impacts estimés *ex-ante* des tensions commerciales*

Effet des droits de douane mis en place en 2018 (en %)		
	Sur le PIB mondial	**Sur le commerce mondial**
FMI (pour 2019)	−0,15 pt	nc
OCDE (à l'horizon 2021)	−0,15 pt	−0,4 pt
Effet d'un choc d'incertitude lié aux politiques commerciales *via* l'investissement des entreprises (en %)		
	Sur le PIB mondial	**Sur le commerce mondial**
FMI (pour 2019)	−0,5 pt	nc
OCDE (à l'horizon 2021)	−0,8 pt	−2 pt

Source : FMI, World Economic Outlook, octobre 2018 et OCDE, Economic Outlook, novembre 2018.
** En écart à un scénario de base sans tarifs.*

Orhan CHIALI, François CHIMITS, Célia COLIN, Colette DEBEVER, Diane DE WAZIERS, Emma HOOPER, Mounira NAKAA

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Septembre 2019

N° 243 Perspectives mondiales à l'automne 2019 : ralentissement et incertitudes
Jean-Alain Andrivon, Célia Colin, Diane de Waziers, Carole Hentzgen, Corentin Ponton

Août 2019

N° 242 La transition démographique en Afrique subsaharienne
Abdenor Brahmi, Célia Cossu, Malgorzata Nedjam

Juillet 2019

N° 241 Les marchés du travail des pays nordiques
Pierre-Alexandre Miquel, Romain Saudrais

https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco
Direction générale du Trésor
@DGTrésor

Pour s'abonner à la *Lettre Trésor-Éco* : tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.