



Prévention des pénuries : d'autres stratégies que les relocalisations sont envisageables

Les leçons de l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien pendant la crise du Covid-19

A S T E R *è* S
p r o d u c t e u r d ' i d é e s

Cette note est issue d'une étude intitulée « La crise du Covid-19 : un accélérateur pour L'industrie des produits d'hygiène et d'entretien » réalisée par Asterès pour l'AFISE de juillet à septembre 2020. Cette étude mettait en lumière la réactivité de l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien à la crise sanitaire du coronavirus.

Sur la base de cette étude, Asterès a pu généraliser les déterminants de l'adaptabilité d'un secteur d'activité en période de crise ainsi que les productions qu'il serait pertinent de relocaliser ou non.



Points clefs

Les relocalisations, qui sont au cœur du débat suite à la crise sanitaire, ne sont pas toujours la stratégie à privilégier pour faire face aux risques de pénuries. L'explosion de la demande dans certains secteurs (par exemple produits d'hygiène, masques, respirateurs) a dépassé les capacités de production, ce qui a entraîné des pénuries et l'instauration de mesures protectionnistes (qui ont pu être la cause comme la conséquence des pénuries).

L'industrie des produits d'hygiène et d'entretien est un secteur qui s'est retrouvé au cœur de la crise sanitaire, ce qui en fait un exemple utile pour analyser la réaction de l'industrie en cas de tensions sur un marché. Dans ce secteur, la demande de gel hydroalcoolique a explosé à tel point que l'offre n'a pas totalement réussi à répondre aux besoins. À partir d'une étude réalisée par Asterès pour l'Afise intitulée « La crise du Covid-19 : un accélérateur pour l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien », il a été possible de déterminer les facteurs renforçant le risque de pénurie. De cette étude, ainsi que d'autres crises historiques, nous pouvons déterminer les meilleures stratégies pour éviter le risque de pénurie.

L'adaptabilité de l'offre et les entraves au commerce sont les deux principaux facteurs déterminant le risque de pénurie sur un marché suite à une explosion de la demande. Dans le cas du gel hydroalcoolique, les pénuries ont été faibles car la production a pu croître rapidement et les entraves au commerce ont été presque inexistantes. À l'inverse, les pénuries ont été plus importantes sur les masques et les respirateurs, car la production est moins réactive et le commerce a été freiné par des interdictions d'exportations.

Les relocalisations ne sont pas toujours la meilleure stratégie à adopter. Dans le cas où l'offre est adaptable rapidement et où les entraves au commerce sont inexistantes, il est préférable de continuer à importer si la production étrangère est moins chère. Si des entraves au commerce apparaissent, la production nationale et l'amélioration de la modularité de l'outil de production deviennent nécessaires. Dans le cas où l'offre s'adapte lentement et où les entraves au commerce sont inexistantes, il est préférable de continuer à importer tout en constituant des stocks et en perfectionnant la modularité de l'outil de production. Si des entraves au commerce apparaissent dans ce cas, la prévention des pénuries passe à la fois par la constitution de stocks, la modularité d'un outil de production et l'augmentation de la production nationale.

Introduction

La crise sanitaire déclenchée par le coronavirus a provoqué des bouleversements économiques considérables. Certains secteurs ont vu leur marché s'effondrer tandis que la demande a explosé pour d'autres. C'est notamment le cas des produits d'hygiène et d'entretien, qui étaient indispensables pour lutter contre l'épidémie. La réactivité du secteur a permis une hausse rapide de la production de gel hydroalcoolique et a ainsi limité les pénuries. Cela n'a pas été le cas d'autres secteurs, comme les masques et les respirateurs, pour lesquels la hausse de la demande a été plus lente et dont les échanges ont été bridés par des interdictions d'exportations.

La crise sanitaire et les difficultés d'approvisionnement ont fait surgir un débat sur la relocalisation de certaines industries de façon à renforcer la souveraineté française. Avant de s'engager dans une politique de relocalisation massive de l'industrie, il convient de réfléchir à plusieurs questions auxquelles se propose de répondre cette note. Quels sont les déterminants qui augmentent le risque de pénurie ? Dans ce cas, les relocalisations sont-elles toujours la meilleure solution ?

L'étude « La crise du Covid-19 : un accélérateur pour l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien » a montré la réactivité de cette industrie à l'envolée de la demande

La demande adressée à l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien a plus que doublé au printemps 2020. L'offre a réagi rapidement, mais des pénuries et retards de livraison n'ont pu être évités. Les difficultés d'approvisionnement en matières premières et en emballages ont été les principaux freins à une hausse plus rapide de l'offre. Cette crise a conduit à une réorganisation du secteur, notamment des circuits d'approvisionnement et de vente.

1.1 Explosion de la demande de produits d'hygiène et d'entretien pendant la crise sanitaire

La crise sanitaire a entraîné une explosion de + 155 % de la demande de produits de nettoyage pendant le confinement. Les produits de nettoyage directement utiles contre le virus qui ont connu l'envolée la plus forte de la demande. Par exemple, la demande de gel hydroalcoolique, dont la hausse est difficile à chiffrer précisément, aurait été multipliée par plus de 10. La javel, les savons, les désinfectants, les odorisants, les lingettes nettoyantes et les produits d'hygiène du linge ont quant à eux connu des hausses moyennes de demande globalement comprises entre 50 et 200 %. En ce qui concerne les produits d'hygiène professionnelle, la demande a baissé pour les entreprises qui travaillaient pour la restauration ; mais ces baisses ont été largement compensées par la très forte hausse de la demande pour les services de santé, les industries agro-alimentaires et les commerces qui sont restés ouverts pendant le confinement.

La forte consommation de produits de nettoyage s'est poursuivie pendant l'été, avec une demande estimée à + 120 % par rapport à la situation d'avant-crise. Les produits dont la demande avait explosé ce printemps, notamment le gel hydroalcoolique, sont toujours ceux enregistrant la plus forte demande.

Les exportations de produits de nettoyage ont augmenté de 4 % au printemps 2020. Cela pourrait indiquer une certaine préférence nationale dans le choix de livraison des clients puisque la hausse des exportations est bien plus faible que l'envolée de la demande totale en France. Sachant que l'épidémie est mondiale, il est probable que la demande de produits de nettoyage ait crû dans des proportions similaires dans les autres pays. Cette hausse des exportations de produits de nettoyage s'inscrit à rebours de la tendance générale, puisque les exportations françaises se sont contractées de 25 % au second trimestre.

1.2 Forte hausse de l'offre de produits d'hygiène et d'entretien en réponse à l'explosion de la demande

Au printemps 2020, la hausse de l'offre de produits d'hygiène et d'entretien a été de 134 %. Par produits, l'augmentation de l'offre a suivi l'augmentation de la demande : la production de gel

hydroalcoolique ayant ainsi été multipliée par pratiquement dix dans certaines entreprises. Cette évolution est typique de l'industrie du nettoyage, un secteur où l'offre tend à suivre la demande plutôt qu'à proposer des innovations de rupture qui créent leur propre demande. La forte réactivité du secteur a été permise par plusieurs facteurs. Premièrement, le niveau de technicité des produits est assez faible, par exemple la fabrication du gel hydroalcoolique ne nécessite pas de savoir-faire pointu ni d'outillage spécifique. Deuxièmement, certaines entreprises ont réduit leur gamme de production pour se focaliser sur un petit nombre de produits. Or, le passage d'un produit à l'autre entraîne des pertes de temps importantes du fait du nettoyage et de la réorganisation des lignes de production. Certaines usines peuvent ainsi multiplier par trois leur production en se concentrant sur seul produit. Troisièmement, des entreprises fabricant des produits de nettoyage semblent avoir utilisé les prêts garantis par l'État pour financer la hausse de leur production. En effet, une majorité d'entreprises ayant eu recours aux prêts garantis par l'État ont vu leur production augmenter.

L'augmentation de l'offre a été rapide, mais inférieure à celle de la demande, ce qui a entraîné des retards de livraisons. Seules 10 % des entreprises de l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien sont parvenues à satisfaire toute la demande. Ce décalage entre demande et offre s'explique à la fois par l'explosion soudaine et inattendue de la demande et par des contraintes ayant pesé sur l'offre. Les entreprises du secteur ont mentionné plusieurs facteurs ayant limité l'accroissement de leur capacité de production. Des ruptures d'approvisionnements sur les emballages, les matières premières et les pompes sont mentionnées par la moitié des entreprises. La hausse de la demande ayant été mondiale, c'est l'ensemble des chaînes d'approvisionnement qui se sont trouvées sous tension, créant une pénurie globale sur de nombreux composants. De façon plus marginale, des retards dans les transports, des contraintes administratives et la mise en place des gestes barrière dans les usines sont également mentionnés comme des éléments ayant freiné la hausse de la production.

Les prix ont bondi suite à l'explosion soudaine de la demande. Ces hausses ont surtout concerné les approvisionnements, avec une hausse de prix moyenne de 60 % au printemps 2020. Les prix de vente des entreprises de l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien n'ont pour leur part augmenté que de 4 % en moyenne. L'encadrement du prix du gel hydroalcoolique décidé par le gouvernement au début du mois de mars explique notamment la faible hausse des prix de vente au vu de l'envolée de la demande et des tensions sur le marché.

1.3 Réorganisation de l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien suite à la crise du Covid-19

Les fabricants de produits de nettoyage ont modifié leurs approvisionnements comme leurs canaux de distribution suite au déclenchement de la crise sanitaire. 60 % des entreprises ont fait appel à de nouveaux fournisseurs pour tenter de pallier aux difficultés d'approvisionnements. Ces nouveaux fournisseurs se répartissent à parts égales entre des entreprises françaises et étrangères. Il ne semble donc pas que les fournisseurs étrangers aient massivement bloqué les livraisons à destination des fabricants français. En réaction à l'explosion de la demande, environ le quart des fabricants de produits de nettoyage ont modifié leurs circuits de distribution, et la moitié d'entre eux ont travaillé avec de nouveaux clients.

La crise sanitaire a vu émerger de nouvelles formes de solidarités, à l'intérieur du secteur du nettoyage et envers des clients potentiels. Près de 70 % des fabricants de produits de nettoyage ont

fait des dons au printemps 2020. Il s'agit principalement de gel hydroalcoolique donné à des institutions fournissant du domaine de la santé (hôpitaux, Ehpad, pompiers), des services publics (mairies, écoles) ou des associations caritatives (Restaurants du cœur, Secours populaire, Secours catholique). Le chiffrage précis de ces dons est délicat à estimer, les entreprises répondantes ayant fourni peu de précisions sur les volumes donnés et, quand elles l'ont fait, les unités étaient difficilement comparables. Une forme de solidarité s'est également manifestée entre les fabricants. Près du quart des entreprises ont déclaré avoir aidé d'autres entreprises à se lancer temporairement dans la fabrication de produits d'entretien ou de nettoyage. Cette aide a principalement pris la forme de livraison de conditionnements et de matières premières, ce qui renforce l'idée selon laquelle c'est bien la difficulté de trouver des approvisionnements qui a freiné la hausse de la production. L'entraide entre les fabricants a vraisemblablement aidé le secteur à répondre le plus efficacement possible à l'envolée soudaine de la demande.

La crise sanitaire a complexifié la gestion des ressources humaines dans l'industrie du nettoyage. Si l'absentéisme est resté faible, entre 3 et 4 % pendant le confinement, 40 % des entreprises déclarent avoir dû faire face à des difficultés particulières dans la gestion du personnel. La peur des salariés de contracter le virus sur leur lieu de travail est le problème le plus cité par les entreprises. En réaction, les entreprises ont instauré des mesures de protection et des gestes barrière qui ont pu brider la production.

Les pénuries pendant la crise du Covid-19 : le gel hydroalcoolique moins concerné que les masques et des respirateurs

Le gel hydroalcoolique, les masques et les respirateurs sont trois produits qui ont fait face à une explosion de la demande pendant la crise sanitaire. Les pénuries ont été plus faibles pour gel hydroalcoolique puisque l'offre a pu réagir plus rapidement et que ce produit a peu subi d'entraves au commerce. La situation a été plus tendue pour les masques et les respirateurs dont la production a augmenté moins rapidement et dont les exportations ont parfois été interdites.

2.1 L'adaptabilité de l'offre : l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien plus réactive que la production de masques et de respirateurs

La réactivité de l'offre dépend principalement du niveau technologique du produit considéré et de la quantité de facteurs de production nécessaire. Par exemple, les produits de l'industrie de l'hygiène et de l'entretien, fortement demandés pendant la crise sanitaire (notamment le gel hydroalcoolique), impliquent des règles de sécurité strictes dans la manipulation de la matière première mais ne nécessitent pas de technicité poussée, de main-d'œuvre abondante ou de matières premières très spécifiques. Ainsi, la production de produits d'hygiène et d'entretien a plus que doublé en France au printemps 2020 et, dans le cas du gel hydroalcoolique, certaines entreprises sont parvenues à multiplier leur production par dix¹. Cette réactivité de la production a été facilitée par la présence d'entreprises déjà spécialisées sur ces produits, qui ont pu s'aider pour faciliter l'approvisionnement². Concernant la production de masques, les fabricants ont réussi à doubler leur production en deux mois³. Cette hausse, plus lente que dans le cas du gel hydroalcoolique, tient au fait que les masques sont une production plus intensive en main d'œuvre. Or, le recrutement et la formation de nouveaux salariés prennent du temps, même dans un secteur faiblement technologique. La technicité de la production peut également être un frein à une hausse rapide de la production. C'est le cas des respirateurs, dont le volume fabriqué a été multiplié par deux à trois en un mois⁴, soit une hausse de cadence nettement plus faible que celle de la production de gel hydroalcoolique. Dans le cas de produits très pointus, comme un éventuel vaccin contre le Covid-19, l'offre est tout simplement inexistante malgré une forte demande.

Les écarts de hausse de volumes de production selon les secteurs ont été un phénomène mondial. Dans le cas des produits d'hygiène et d'entretien, même dans les pays n'ayant pas traditionnellement une forte production de gel hydroalcoolique, les entreprises sont parvenues à augmenter rapidement leur production. Cela s'est observé dans des pays d'Afrique comme le Gabon⁵

¹ Sondage AFISE/Asterès juillet 2020 et entretiens réalisés auprès de professionnels du secteur

² Environ le quart des entreprises interrogées dans le sondage AFISE/Asterès de juillet 2020 ont déclaré avoir aidé d'autres entreprises à produire du gel hydroalcoolique, principalement en leur fournissant des matières premières et des emballages

³ Bloomberg Businessweek, « How 3M Plans to Make More Than a Billion Masks By End of Year », 25 mars 2020

⁴ BFM Eco, « Coronavirus: l'industrie décuple sa production de respirateurs », 24 mars 2020

⁵ Jeune Afrique, « Coronavirus : du gel hydroalcoolique « made in Gabon » pour lutter contre la pandémie », 19 mars 2020

ou le Nigeria⁶. Cette hausse rapide de la production s'explique par le faible niveau de gamme du gel hydroalcoolique, qui ne nécessite pas de savoir-faire complexe. De plus la matière première, l'alcool, est disponible en grande quantité. À l'inverse, de nombreux pays en développement ne possèdent pas de base industrielle pour permettre la production dans des délais courts de matériels plus techniques comme les respirateurs⁷. Concernant les masques, le frein à la hausse de l'offre tient plutôt à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le domaine du textile. Les pays les moins industrialisés se trouvent dans une situation difficile puisqu'ils sont entièrement dépendant d'importations qui ont parfois été perturbées par la hausse mondiale de la demande.

2.2 Les entraves au commerce : Les masques et les respirateurs particulièrement concernés

Les fortes hausses de demande générées sur certains produits pendant l'épidémie ont conduit à des interdictions d'exportations très variables selon les secteurs. L'industrie des produits d'hygiène et d'entretien a été relativement épargnée, puisque l'interdiction de l'exportation de gel hydroalcoolique n'a été instaurée qu'en Côte d'Ivoire, qui n'est pas un producteur clé⁸. De plus, aucune entreprise n'a mentionné avoir souffert d'entraves au commerce depuis le déclenchement de la crise sanitaire⁹. La quasi-absence d'obstacles aux échanges peut s'expliquer par la forte réactivité de l'offre dans ce secteur. D'autres produits, dont l'offre a pris plus de temps à s'adapter, ont vu s'ériger des interdictions d'exportations (respirateurs, masques, gants, médicaments, mais aussi produits agricoles¹⁰¹¹). Dans le cas des masques et des respirateurs, la moindre réactivité de la production a poussé de nombreux pays à conserver leur production nationale. Ainsi, l'Australie, la Bulgarie, le Cambodge ou encore l'Égypte ont interdit les exportations de masques, et d'autres pays comme l'Allemagne ont instauré des licences d'exportation¹². Les respirateurs ont subi les limitations aux exportations à des degrés divers en Corée du Sud, aux États-Unis ou en Ukraine¹³.

L'ensemble des secteurs ayant fait face à des difficultés d'approvisionnement ont connu des freins aux échanges internationaux. Dans le cas de l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien, des perturbations dans les transports (notamment le transport aérien) ont retardé la livraison de matières premières ou d'emballages. De plus, une certaine préférence nationale, voire locale, peut être constatée. Par exemple, alors que la production française de produits de nettoyage a plus que doublé, les exportations n'ont crû que de 4 %, ce qui laisse penser que les clients domestiques ont été servis prioritairement¹⁴. Cependant, aucune entreprise ne mentionne explicitement avoir donné la priorité à des clients d'un pays en particulier. Dans le cas des dons, tous ont été effectués auprès d'acteurs nationaux, et même locaux (pompiers, hôpitaux, écoles par exemple). Cela peut s'expliquer par une préférence donnée à l'échelon local, mais aussi par des raisons pratiques, puisqu'il est plus facile de connaître les besoins et de livrer des acteurs proches du site de production. La priorité donnée aux consommateurs français n'a pas été spécifique au secteur de l'industrie d'hygiène et d'entretien. Par exemple, la hausse de la production de respirateurs a été explicitement réalisée avec

⁶ Congo News, « Nigeria's booming hydroalcoholic gel business », 5 avril 2020

⁷ Chad P. Bown, « COVID-19: Demand spikes, export restrictions, and quality concerns imperil poor country access to medical supplies », article paru dans « COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work », CEPR Press VoxEU.org, 2020

⁸ International Trade Center, « COVID-19 Temporary Trade Measures »

⁹ Sondage AFISE/Asterès juillet 2020 et entretiens réalisés auprès de professionnels du secteur

¹⁰ OCDE, « COVID-19 and international trade: Issues and actions », 12 juin 2020

¹¹ International Trade Center, « COVID-19 Temporary Trade Measures »

¹² International Trade Center, « COVID-19 Temporary Trade Measures »

¹³ International Trade Center, « COVID-19 Temporary Trade Measures »

¹⁴ Sondage AFISE/Asterès juillet 2020

l'objectif de fournir des hôpitaux français¹⁵. Les masques ont également fait l'objet de retards de livraisons du fait entre autres de la compétition que se livrent les acheteurs, preuve d'une priorité donnée par chaque pays à la satisfaction de ses besoins domestiques¹⁶.

Synthèse : disponibilité de trois produits essentiels pendant la crise du Covid-19

	Adaptabilité de l'offre	Entraves au commerce
Gel hydroalcoolique	Rapide : production nécessitant peu de technicité et peu de main-d'œuvre	Faibles : perturbations dans le transport aérien et préférence nationale
Masques	Lente : produit nécessitant une main-d'œuvre nombreuse	Fortes : nombreuses interdictions d'exportations et préférence nationale
Respirateurs	Lente : produit technologique nécessitant du savoir-faire	Fortes : nombreuses interdictions d'exportations et préférence nationale

¹⁵ La French Fab, « Coronavirus : création d'un consortium d'industriels pour fabriquer 10 000 respirateurs », 2 avril 2020

¹⁶ Libération, « Une commande française de masques détournée vers les Etats-Unis sur un tarmac chinois », 1 avril 2020

L'anticipation des pénuries futures : il n'est pas nécessaire de relocaliser toutes les productions

Selon la réactivité de l'offre et le risque d'entraves au commerce, il peut être préférable de localiser la production sur le sol national, de constituer des stocks, d'améliorer la modularité de l'outil de production ou de continuer à importer. L'objet de l'analyse conduite par Asterès est d'estimer quelles sont les meilleures politiques à mener pour se prémunir des pénuries en cas de tensions sur un marché, c'est-à-dire des cas où la demande devient brusquement supérieure à l'offre. Il apparaît que les outils à mobiliser sont différents selon les causes de la tension et les spécificités de chaque secteur.

3.1 Offre adaptable lentement et entraves au commerce : des relocalisations envisageables

Dans le cas d'une offre adaptable lentement et en présence d'entraves au commerce, la pénurie risque d'être la plus forte. La politique publique optimale peut alors reposer sur trois leviers : rendre modulables des chaînes industrielles nationales pour qu'elles se redéplient, constituer des stocks ou disposer d'une industrie nationale produisant le bien recherché. Lors de crises précédant le Covid-19, la combinaison entre une offre peu adaptable et des entraves au commerce s'est par exemple incarnée lors de crises agricoles ou énergétiques. De nombreuses famines ont été causées par des entraves au commerce et des blocus, notamment lors de guerres, combinées avec une impossibilité d'augmenter immédiatement la production dans la région concernée, comme la famine au Biafra dans les années 1960¹⁷. Lors du choc pétrolier de 1973, qui a vu le prix du baril multiplié par quatre¹⁸, l'approvisionnement de pétrole était délibérément bloqué par les pays producteurs, et la plupart des pays consommateurs ne pouvaient pas augmenter leur production. Autre exemple, l'ouragan qui a dévasté la Nouvelle-Orléans en 2005 a entraîné des pénuries localisées de certains biens (sacs de glace, chaînes de tronçonneuses, services d'élagage par exemple)¹⁹ alors que leur production locale ne pouvait augmenter rapidement. Dans ces cas de figure, une intervention publique est légitime pour parer aux éventuelles pénuries. Si le bien concerné peut être produit en mobilisant des outils de production existants, il convient de soutenir la modularité des industries installées sur place. Pendant la crise sanitaire, des entreprises de cosmétiques ont ainsi produit du gel hydroalcoolique et des constructeurs automobiles ont participé à la fabrication de respirateurs. La modularité peut concerner la production, via des robots, et les chaînes logistiques pour détecter plus rapidement les difficultés²⁰ et se reconfigurer²¹. Si le bien ne peut être produit par une adaptation des outils existants, il reste deux options : constituer des stocks, ou localiser un outil de production dédié. Dans le cas d'une crise énergétique, le stock est par exemple la meilleure solution. Dans le cas d'une crise agricole, les pays essayent en général d'être en partie autosuffisants.

¹⁷ Pierre Cochez, « 50 ans après, les leçons de la famine au Biafra », La Croix, 15 janvier 2020

¹⁸ Connaissance des énergies, « Choc pétrolier », 26 juillet 2011

¹⁹ Michael J. Sandel, « Justice », The New York Times, 27 novembre 2009

²⁰ Michael J. Ferrantino et Emine ElcinKoten, « Understanding Supply Chain 4.0 and its potential impact on global value chains », publié dans « Global value chain development report », OMC, OCDE, Banque Mondiale, 2019

²¹ Deloitte, « COVID-19 - Gestion des risques et des perturbations liés à la chaîne d'approvisionnement », 2020

3.2 Offre adaptable rapidement et entraves au commerce : privilégier la modularité de l'outil de production

Dans le cas d'une offre adaptable rapidement et en présence d'entraves au commerce, il convient de disposer d'un outil de production annexe que l'on peut mobiliser, ou de localiser directement les usines de production du bien nécessaire. La production nationale permet en effet de répondre efficacement aux besoins de la population malgré l'impossibilité d'importer le produit désiré. Cette situation est celle du secteur du nettoyage pendant la crise du Covid-19. La production de gel hydroalcoolique a explosé malgré des freins aux échanges, car le secteur pouvait à la fois augmenter considérablement la production des usines de produits de nettoyage, et mobiliser les chaînes de production d'entreprises cosmétiques. La présence d'un outil de production spécialisé, et d'un autre outil de production qui a pu se réinventer a donc permis de résoudre une large part de la demande sans constituer des stocks en amont. L'éruption du volcan islandais Eyjafjöll représente un exemple de situation où le problème se situe exclusivement du côté du transport et non côté de l'offre : les capacités de production mondiales n'ont pas été impactées, seul le transport aérien européen a été paralysé, entraînant un allongement des délais de livraison pour les produits traditionnellement livrés par fret aérien. Les pays qui fabriquaient sur place les produits nécessaires n'ont alors pas connu de pénurie. Les produits qui présentent un excédent commercial sont en moyenne moins concernés. Ainsi, ni l'industrie du nettoyage, ni l'industrie chimique n'apparaissent dans « l'indice de criticité » établi par PricewaterhouseCoopers²² pour déterminer les activités à relocaliser prioritairement, notamment du fait du niveau d'importations.

3.3 Offre adaptable rapidement et pas d'entraves au commerce : ne pas bloquer les importations

Dans le cas d'une offre adaptable rapidement et en l'absence d'entraves au commerce, il est préférable d'importer si la production étrangère est plus compétitive. Cette situation est celle qui présente la plus faible probabilité de pénurie puisque, en présence ou non d'une production domestique, l'offre peut aisément s'ajuster à la demande. Si les pénuries de matériel médical ont été abondamment commentées pendant la crise du Covid-19, elles n'ont pas concerné l'ensemble des productions importées qui ont connu une hausse de leur demande. Par exemple, la consommation de gants a été multipliée par trois²³ pendant le confinement sans déclencher de pénurie conséquente. De la même façon, le savon, les pâtes, la farine ou le papier toilette ont vu leur demande augmenter, sans que des freins significatifs aux échanges soient constatés ou que ces produits aient fait l'objet de pénuries fortes. La production nationale, donc d'éventuelles relocalisations, ne sont pas toujours pertinentes d'un point de vue économique. L'économiste Patrick Artus pointe ainsi le risque d'une descente en gamme si la France cherchait à fabriquer une large gamme de produits peu complexes²⁴.

²² PwC-CNA, « Relocalisation des achats stratégiques », 9 juillet 2020

²³ IRI, « La consommation en confinement », étude sur la consommation du 16 mars au 26 avril

²⁴ Sénat, Comptes rendus de la commission des affaires économiques, 13 mai 2020

3.4 Offre adaptable lentement et pas d'entraves au commerce : importer et constituer des stocks

Dans le cas d'une offre adaptable lentement et sans entraves au commerce, la pénurie et les politiques à mener dépendront du degré de hausse de la demande mondiale. Si la crise est localisée, le territoire pourra importer, moyennant un prix plus élevé, plus de volumes du bien nécessaire. La faible adaptabilité de l'offre au niveau mondial est compensée par la priorité donnée à ces importations de la part du territoire qui connaît la crise. On se retrouve donc dans la situation offre adaptable rapidement et pas d'entraves au commerce. Si la crise est mondiale, l'offre mondiale ne suffit pas à fournir la demande et on se retrouve en situation de pénurie pour les territoires non producteurs. Il peut alors être intéressant de constituer des stocks ou de disposer d'un outil local de production.

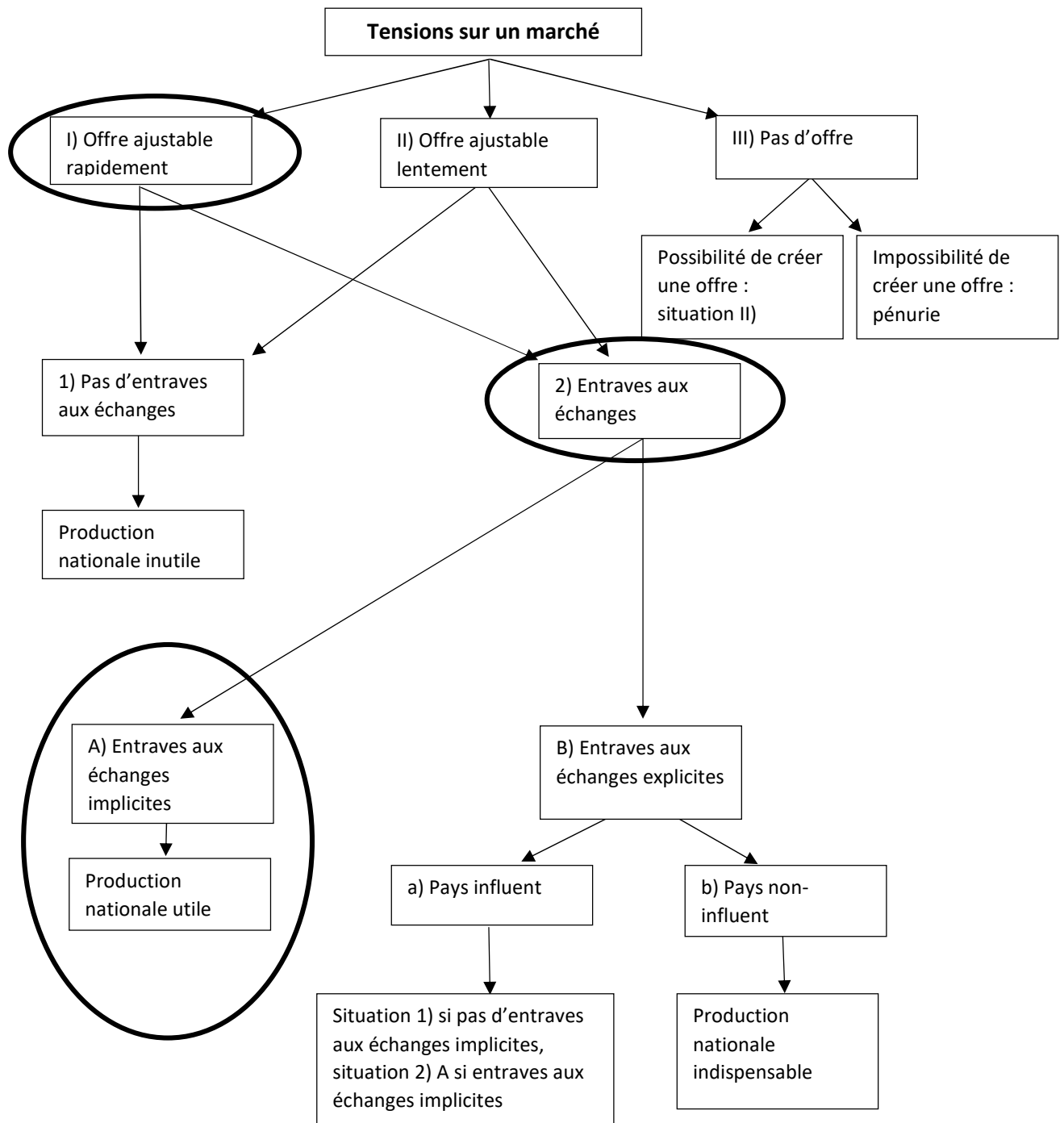
Synthèse : politiques à mener afin de se prémunir contre les pénuries

	Pas d'entraves au commerce	Entraves au commerce
Offre adaptable rapidement	1) Importations	1) Modularité d'un outil de production 2) Production nationale
Offre adaptable lentement	1) Importations 2) Constitution de stocks 3) Modularité d'un outil de production annexe	1) Constitution de stocks 2) Modularité d'un outil de production 3) Production nationale

Annexe

Schéma théorique présentant l'intérêt pour un pays d'avoir une production nationale

(Le cas de l'industrie des produits d'hygiène et d'entretien française est représenté par les cercles)



Explications pour la lecture du schéma théorique :

Le schéma vise à estimer l'intérêt d'une production nationale. Celle-ci est dite « inutile » si avoir ou non une production nationale ne change pas l'ampleur des tensions sur un marché et des pénuries. Elle est considérée comme « utile » si la présence d'une production nationale permet d'avoir accès plus rapidement et en plus grande quantité au produit en tension. Enfin, elle est « indispensable » si la présence d'une industrie domestique est le seul moyen d'avoir accès au produit en tension.

Une tension sur un marché est représentée par un décalage soudain conduisant à un excès de demande par rapport à l'offre, qui peut être provoqué par une hausse de la demande ou une baisse de l'offre (destruction d'une partie des capacités de production par exemple).

Sur un marché en tension, l'offre peut s'adapter plus ou moins vite. La tension peut également conduire à des entraves au commerce. Celles-ci peuvent être explicites (interdictions d'exportations, blocus) ou implicites (perturbation des échanges, préférence nationale).

Un pays est dit « influent » si son poids économique, technologique et diplomatique lui donne des moyens de pression en cas de blocage commercial avec un autre pays. Dans le cas contraire, il est dit « non-influent ».

Précision 1 : Quelle utilité d'une production nationale en cas d'absence d'entraves au commerce ?

Si les entraves au commerce sont inexistantes, la production nationale est considérée comme « inutile ». Cela signifie qu'un pays subit les mêmes délais de livraison ou de pénurie, qu'il ait ou non sur son sol une production du pays en question. En effet, si un pays ne possède pas de production nationale, cela signifie que les capacités de production du reste du monde sont plus élevées de manière à fournir la demande habituelle du pays. En cas de tension sur le marché, il est crédible de poser comme hypothèse que les pays fournisseurs peuvent augmenter la production aussi rapidement que ne l'aurait fait l'industrie domestique. Ainsi, sans entraves aux échanges, avoir ou non de production locale ne change pas la situation. S'il y a une pénurie dans ce cas, elle résulte d'une saturation des capacités de production mondiale (ruptures d'approvisionnements généralisées par exemple), auquel cas l'intensité de la pénurie est identique, quelle que soit la localisation géographique des sites de production.

Précision 2 : Quelle utilité d'une production nationale dans le cas d'entraves au commerce explicites ?

Un pays « influent » peut parvenir à lever des entraves au commerce explicites ou à accéder en priorité aux produits en tensions. Cela s'est par exemple vu aux États-Unis, le pays le plus puissant du monde, qui ont obtenu la priorité sur la livraison d'un éventuel vaccin, déclenchant un tollé en France²⁵. Dans ce cas, le pays revient à la situation 1 (pas d'entraves aux échanges) s'il n'y a pas d'entraves aux échanges implicites sur ce marché, ou à la situation 2A (entraves aux échanges implicites) dans le cas contraire. Un pays « non-influent » risque de souffrir de pénuries en cas d'entraves explicites au commerce. En effet, si un pays ne fabrique pas le produit en tension, il n'a aucun moyen de se le procurer si ses exportations sont bloquées par les autres pays. Dans ce cas, la production nationale est indispensable pour ne pas connaître de pénuries. Les pays émergents, qui ont une base industrielle faible et peu de moyens de pression pour lever les entraves au commerce, sont ceux qui souffrent le plus de cette situation pendant la crise du Covid-19.

²⁵Le Monde, « Sanofi et un vaccin contre le Covid-19 en priorité pour les États-Unis : une polémique vite devenue politique en France », 14 mai 2020

Bibliographie

- BFM Eco, « Coronavirus: l'industrie décuple sa production de respirateurs », 24 mars 2020
- Bloomberg Businessweek, « How 3M Plans to Make More Than a Billion Masks By End of Year », 25 mars 2020
- Chad P. Bown, « COVID-19: Demand spikes, export restrictions, and quality concerns imperil poor country access to medical supplies », article paru dans « COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work », CEPR Press VoxEU.org, 2020
- Congo News, « Nigeria's booming hydro alcoholic gel business », 5 avril 2020
- Connaissance des énergies, « Choc pétrolier », 26 juillet 2011
- Deloitte, « COVID-19 - Gestion des risques et des perturbations liés à la chaîne d'approvisionnement », 2020
- International Trade Center, « COVID-19 Temporary Trade Measures »
- IRI, « La consommation en confinement », étude sur la consommation du 16 mars au 26 avril
- Jeune Afrique, « Coronavirus : du gel hydroalcoolique « made in Gabon » pour lutter contre la pandémie », 19 mars 2020
- La French Fab, « Coronavirus : création d'un consortium d'industriels pour fabriquer 10 000 respirateurs », 2 avril 2020
- Libération, « Une commande française de masques détournée vers les Etats-Unis sur un tarmac chinois », 1 avril 2020
- Michael J. Ferrantino et Emine ElcinKoten, « Understanding Supply Chain 4.0 and its potential impact on global value chains », publié dans « Global value chain development report », OMC, OCDE, Banque Mondiale, 2019
- Michael J. Sandel, « Justice », The New York Times, 27 novembre 2009
- MSI Étude, « Marché des produits d'entretien pour le nettoyage professionnel en France », décembre 2019.
- OCDE, « COVID-19 and international trade: Issues and actions », 12 juin 2020
- Pierre Cochez, « 50 ans après, les leçons de la famine au Biafra », La Croix, 15 janvier 2020
- PwC-CNA, « Relocalisation des achats stratégiques », 9 juillet 2020
- Sénat, Comptes rendus de la commission des affaires économiques, 13 mai 2020