

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE FACE AUX NOUVEAUX DÉFIS GÉOPOLITIQUES

PAR

IANA DREYER (\*)

## UN NOUVEAU MONDE

Un cycle dans la mondialisation économique entamé après la fin de la Guerre froide se clôt. Une période de crise systémique s'ouvre. La crise est grave. Que fait l'Union européenne (UE) ?

Au moment de la rédaction de ce texte, les États-Unis appliquent de manière unilatérale des droits de douane de 26% en moyenne sur les importations en provenance de Chine, soit une très forte hausse par rapport aux 3% appliqués en 2017 (1). La Chine a riposté avec ses propres droits de douane et restrictions sur les importations venues des États-Unis. Par ailleurs, les États-Unis appliquent depuis plus d'un an des droits de douane sur les importations d'acier et aluminium du monde entier, invoquant des considérations de sécurité nationale et s'exemptant ainsi de l'ensemble des normes et contraintes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Enfin, les États-Unis ont porté le coup de grâce à l'organe d'appel de l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC en bloquant la nomination de nouveaux juges pour remplacer ceux dont les mandats expirent. Le 11 décembre 2019, la fonction d'appel a tout simplement cessé d'exister. Cet épisode peu évoqué dans les médias grand public ouvre la porte à un retour aux rapports de force bruts, c'est-à-dire non soumis à la règle de droit, dans les échanges économiques internationaux.

Grande puissance « commerciale » fière de sa capacité d'exporter de « la norme sans la force » grâce à l'effet de levier créé par la taille de son marché (2), l'Union européenne a été l'un des grands bénéficiaires d'un ordre mondial apaisé, garanti par la super-puissance américaine dans les

(\*) Fondatrice et rédactrice en chef de *borderlex.eu*.

(1) Chad Bown, « Phase one China deal: steep tariffs are the new normal », Petersen Institute for International Economics, 19 décembre 2019 (en ligne : <https://www.piiie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/phase-one-china-deal-steep-tariffs-are-new-normal>, consulté le 11 mars 2020).

(2) Zaki Laïdi, *La Norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 296 p.

décennies qui ont suivi la fin de la Guerre froide. Toutefois, elle ne dispose pas de pouvoirs régaliens, ce qui la rend vulnérable dans les nouvelles réalités géopolitiques qui se dessinent. Les traités européens articulent des principes régissant son « action extérieure », qui incluent la promotion de la paix, de la démocratie, du développement durable. L'article 4 du traité sur l'Union européenne est on ne peut plus clair : « En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

Le monde multipolaire du XXI<sup>e</sup> siècle est marqué par de nouvelles rivalités entre grandes puissances qui pourraient avoir pour effet de bouleverser les modes de production actuels, déterminés par des « chaînes de valeur » mondiales dans l'industrie et les services, où les composants et tâches intermédiaires traversent plusieurs fois les frontières avant qu'un produit final ne soit mis sur le marché. Plus que jamais, les économies, grandes et petites, de ce monde sont devenues interdépendantes. Or les échanges commerciaux jouent le rôle de variable d'ajustement dans les rivalités de pouvoir – contribuant à un ralentissement de la croissance – et potentiellement de l'innovation technologique.

Les guerres commerciales entre les États-Unis et la Chine ou les grandes manœuvres transatlantiques autour de l'aéronautique – on pense ici à la saga du contentieux Airbus et Boeing – captent facilement l'imagination du grand public, mais de grandes failles se sont récemment aussi ouvertes dans les relations commerciales, économiques et politiques avec les voisins européens comme la Turquie et la Suisse, partenaires économiques majeurs de l'Union européenne (voir le tableau ci-après). Puis il y a le « Brexit » – qui fait apparaître un nouveau voisin et concurrent économique, avec lequel les relations seront tout sauf stables et harmonieuses dans les années à venir. Enfin, depuis la crise ukrainienne de 2014, les relations commerciales avec la Russie sont en berne, marquées par des sanctions économiques mutuelles et de nombreux contentieux à l'OMC.

L'UE fait surtout face à une double tendance de fond dans le système mondial : la montée de la puissance chinoise et le retrait américain de son rôle de *leader* international – ainsi que de son rôle « sécuritaire » sur le continent européen. Cela, à un moment où, pour des raisons démographiques, la part de l'Europe dans l'économie mondiale diminue aussi. Face aux nouvelles turbulences, exacerbées depuis l'arrivée du candidat populiste Donald Trump à la Maison-Blanche, l'Union a commencé à réagir en tentant de développer une approche plus « géostratégique » dans ses relations extérieures. La politique commerciale étant à ce jour le principal outil d'action extérieure de l'Union, des changements de cap sont déjà en train de s'opérer au sein de celle-ci. Cette tendance ira s'accroissant dans les années à venir. La présidente élue de la Commission européenne, Ursula von der Leyen a annoncé la couleur : lors de son discours d'investiture au Parlement européen en juillet 2019, l'ancienne ministre de la Défense allemande a promis une « Commission géopolitique ». Qu'en sera-t-il dans les faits ?

La première partie de cet essai retrace les origines des « guerres » et autres crises commerciales auxquelles est confrontée l'Union européenne. La deuxième partie examine le tournant pris par l'UE dans l'approche de sa sécurité au cours des dernières années, qui a fait de la politique commerciale un des instruments privilégiés. La dernière partie conclut avec des considérations sur les orientations et défis auxquels la nouvelle Commission von der Leyen aura à faire face dans les cinq prochaines années.

#### RETOUR DE LA « VIEILLE GÉOPOLITIQUE » ET COMMERCE EUROPÉEN

##### *Illusion de la « fin de l'histoire »*

Dans les deux décennies qui ont suivi la chute du mur de Berlin et la fin de la Guerre froide, l'Union européenne a pu approfondir son grand marché intérieur et s'élargir dans un environnement géopolitique apaisé. La Russie post-soviétique était faible et tentait de se démocratiser, la Chine uniquement préoccupée par son développement économique et son insertion dans l'économie mondiale. Les États-Unis quant à eux ont joué un rôle actif et peu contesté de « puissance hégémonique bienveillante » (*benign hegemon*) (3) offrant généreusement son parapluie sécuritaire à l'Europe à un moment où l'alliance de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) s'élargissait au même rythme que l'UE elle-même. Dans le domaine commercial, Washington offrait son appui inconditionnel à la création et à l'expansion de l'OMC.

(3) Les théories de la puissance hégémonique « bienveillante » remontent aux écrits de l'historien de l'économie Charles Kindleberger. Voir notamment Charles Kindleberger, *The World in Depression - 1929-1939*, Londres, Allen Lane, 1973, 336 p. Selon cette interprétation des relations internationales, un monde stable émerge lorsqu'une puissance dominante est en mesure d'offrir des « biens publics » internationaux comme l'ouverture des marchés et des voies maritimes, ainsi que la sécurité juridique pour les échanges internationaux. L'exemple-type de l'hégémon bienveillant étant l'Empire britannique au XIX<sup>e</sup> siècle, qui aurait engendré la *Pax Britannica*. L'absence de puissance hégémonique dans l'entre-deux-guerres et l'absence de volonté de la puissance émergente de l'époque, les États-Unis, de prendre ce rôle en remplacement d'une Angleterre en déclin, expliquerait en grande partie la descente aux enfers économique et géopolitique des années 1930.

### Les principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne et leur place dans la politique commerciale actuelle

Rang	Partenaire <small>(un fonds coloré indique la conclusion récente d'un accord de libre-échange)</small>	Commerce extérieur total de l'UE 2018 (en %) <b>Importations et exportations de biens et services</b> <small>Source : Commission européenne</small>	Accord de libre-échange ou autre accord commercial préférentiel
1	États-Unis d'Amérique	17,2	Échec du TTIP en 2016
2	Chine	15,4	Accord sur les investissements (négociations en cours)
3	Suisse	6,7	Accords bilatéraux 1994 et 2002
4	Russie	6,4	Non
5	Turquie	3,9	Union douanière en place depuis 1995
6	Norvège	3,5	Espace économique européen (pleine participation au marché unique de l'UE)
7	Japon	3,4	Accord de libre-échange entré en vigueur en février 2019
8	Corée du Sud	2,5	Accord de libre-échange en vigueur depuis 2011
9	Inde	23	Projets d'accord de libre-échange mis de côté en 2013
10	Canada		CETA : en vigueur de manière provisoire depuis septembre 2017 (en attente de ratification définitive par l'ensemble des États membres de l'UE)
11	Mexique	1,7	Renégociation de l'accord de libre-échange de 2001 conclue en 2018
12	Brésil	1,7	Conclusion de l'accord de libre-échange UE-Mercosur en juillet 2019 (en attente de ratification)
13	Arabie saoudite	1,5	Projet d'accord de libre-échange avec les États du Golfe mis de côté
14	Singapour	1,5	Nouvel accord de libre-échange entré en vigueur en novembre 2019
15	Taiwan	1,3	Non
16	Vietnam	1,3	Accord de libre-échange en attente de ratification par le Parlement européen
17	Émirats arabes unis	1,2	Accord de libre-échange
18	Afrique du Sud	1,2	Accord de partenariat économique entré en vigueur en 2016
19	Australie	1,2	Négociations d'un accord de libre-échange en cours
20	Hong-Kong	1,2	Non

La création de l'OMC en 1995 est la culmination de ce moment que d'aucuns ont qualifié de « fin de l'histoire ». Les sources de l'OMC remontent au GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) créée en 1947 sous l'impulsion d'une administration américaine qui voyait l'ouverture du commerce mondial comme un moyen de consolider la paix. Des personnalités comme Cordell Hull agissant dans les hautes sphères de l'État américain durant la Seconde Guerre mondiale ont analysé la spirale infernale du protectionnisme durant les années 1930 – protectionnisme que les États-Unis pratiquaient abondamment – comme étant un des facteurs ayant ouvert la voie à la Seconde Guerre mondiale.

Dans les années 1990, la création d'un organe de règlement des différends à l'OMC, avec un mécanisme d'appel, était considérée comme un progrès majeur. Le nouveau système a mis fin à des panels du GATT « politisés » et a rendu l'adoption des panels contraignants. Le nouveau système d'appel était voué à traiter de questions de droit non résolues en première instance.

L'OMC était perçue au moment de sa création comme un premier véritable pas vers la juridicisation des relations interétatiques, voire comme le premier exemple de « constitutionnalisation » du droit international (4).

L'innovation majeure en matière d'applicabilité du droit international que représente le système OMC consiste en la possibilité laissée à la partie gagnante après un contentieux juridique d'introduire des mesures de rétorsion commerciale si la partie perdante ne se mettait toujours pas en conformité avec les normes de l'institution. Le processus de rétorsion commerciale est encadré. Des mesures ne peuvent avoir lieu que bien après un jugement de l'organe d'appel, qui est en général suivi d'un processus de consultations, puis d'un ou plusieurs rapports d'arbitres de l'OMC, qui déterminent en dernier recours le périmètre de la rétorsion autorisée. Ce système, qui mêle habilement diplomatie, juridisme et contrainte, est crédité pour avoir encouragé une assez bonne discipline dans l'application des normes OMC tout en limitant les actions arbitraires et unilatérales d'États lésés.

Pour les tenants du système, le mode de règlement des différends a représenté une séparation de la géopolitique « pure et dure » et de la politique commerciale. Karl Brauner, actuel directeur général adjoint de l'OMC, parle, au sujet de l'organe d'appel, d'un « progrès de civilisation » (5). L'OMC serait enfin en mesure de servir avant tout d'instrument de prospérité et de production d'interdépendances économiques propices à la paix générale du monde. Le réveil, après ce qui peut désormais paraître comme un interlude historique heureux, est brutal.

(4) John Jackson, « The evolution of the world trading system. The legal and institutional context », in Daniel Bethlehem *et al.*, *Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 30-53.

(5) Discours tenu à la conférence de l'AmCham EU, « Transatlantic Week 2019 », Bruxelles, 25 mars 2019.

## ***Gouvernance mondiale du commerce : Washington de moins en moins enclin au leadership***

*Un repli américain antérieur à la présidence de Donald Trump*

La détérioration de la situation date environ de la crise financière et économique de 2008-2009. Les États-Unis prennent acte de leur déclin géoéconomique relatif face à la montée de la Chine et d'autres pays émergents sur la scène mondiale. La Chine, qui a rejoint l'OMC en 2001, a pu se développer en grande partie grâce à l'ouverture et à la stabilité juridique du marché mondial offertes par le système multilatéral.

Déjà sous la présidence de Barack Obama (2008-2016), Washington annonçait un « pivot » américain vers l'Asie. L'équipe d'Obama signale son désir de réduire ses engagements politico-militaires en Europe (crise ukrainienne, demandes aux membres de l'OTAN d'augmenter leurs contributions financières) ainsi qu'au Moyen-Orient (crise syrienne).

À l'OMC, l'administration Obama contestait déjà les rapports de l'organe d'appel du règlement des différends et s'aventurait à bloquer – temporairement – le renouvellement des mandats de certains membres considérés comme défavorables à sa politique d'*anti-dumping*. Rappelons aussi qu'Obama avait fait campagne en 2008 sur le thème d'une renégociation de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain de 1994 incluant le Mexique et le Canada) pour renier sa promesse après sa prise de fonction.

Une partie importante de l'électorat démocrate, notamment dans des zones géographiques marquées par la désindustrialisation et le transfert de sites de production vers la Chine, s'est retournée contre le libre-échange et ses symboles les plus visibles : les grands accords commerciaux. À tel point qu'en 2016, Obama a abandonné l'idée de faire ratifier le *Trans-Pacific Partnership* (TPP) négocié avec beaucoup d'efforts par le représentant américain du commerce. Le TPP était un accord conclu avec onze pays d'Asie, d'Océanie et d'Amérique visant à contrecarrer la montée de la Chine et son modèle économique dans la région. Le TPP était mort-né. Un observateur américain notait déjà que l'épisode du TPP démontrait que les États-Unis étaient devenus « *less benign and less hegemonic* » (6).

La politique des États-Unis de Donald Trump – dont la première mesure a été de retirer les États-Unis du TPP – s'inscrit ainsi dans une continuité dans l'évolution de la politique commerciale américaine. Il est donc probable de voir un retour au *statu quo ante* quand l'actuel président quittera ses fonctions.

(6) Richard Katz, « Trading down – Is TPP making the United States less hegemonic and less benign? », *Foreign Affairs*, 21 septembre 2019 (en ligne : <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2016-09-21/trading-down>, consulté le 11 mars 2020).

*Détérioration de la relation transatlantique sous la présidence de Donald Trump*

Une autre victime de l'arrivée de Trump a été le *Trade and Investment Partnership Agreement* (TTIP), un projet de grand traité commercial avec l'Union européenne lancé sous le second mandat d'Obama.

Une des justifications du traité par les *leaders* européens était avant tout d'ordre géo-économique (7). Il s'agissait de créer un grand marché transatlantique qui aurait permis d'imposer des normes de marché industrielles, sociales et environnementales sur la scène mondiale, face notamment à l'influence grandissante de la Chine et de son modèle de capitalisme étatique.

La relation transatlantique s'est gravement détériorée à compter de novembre 2016. L'administration Trump est ouvertement hostile au projet d'intégration européen et considère l'UE avant tout comme une rivale commerciale – à tel point que son acier, son aluminium et ses automobiles ont été qualifiés de menaces contre la sécurité nationale dans deux rapports du département du Commerce commandés par le président.

En juillet 2018, les États-Unis appliquèrent des droits de douane de 25% sur l'acier européen, après avoir vainement tenté de négocier des restrictions européennes à l'exportation de ce métal. L'UE a refusé de s'engager dans cette voie, s'en référant aux règles de l'OMC, qui interdisent de telles mesures. En février 2019, les États-Unis ont menacé d'appliquer des droits à l'importation sur les automobiles européennes en utilisant le même processus et la même base juridique que dans le cas de l'acier : la section 232 d'une loi de 1962 régissant le commerce en période de Guerre froide.

À l'automne 2019, les États-Unis ont introduit des droits de douane de 10% à 25% sur les avions Airbus et sur des produits agro-alimentaires européens. Cela fait suite à une autorisation d'agir ainsi accordée par l'organe de règlement des différends de l'OMC après près de quinze ans de contentieux à Genève sur les subventions aéronautiques. Des tentatives de règlement de l'affaire à l'amiable (pratique courante dans les contentieux OMC) ont été rejetées par l'administration américaine. L'UE attend de pouvoir riposter après un rapport attendu concernant des subventions accordées à Boeing.

Globalement, le « front européen » dans la nouvelle « guerre commerciale » américaine apparaît moins important pour la Maison-Blanche que le « front chinois ». Il semblerait même que la Maison-Blanche ait abandonné, en tout cas temporairement, l'idée d'appliquer des droits de douane automobiles sur les importations européennes, en ne prenant aucune décision le

(7) Institut Montaigne, « Traité transatlantique – pourquoi persévérer », *Note de l'Institut Montaigne*, octobre 2016 (en ligne : <https://www.institutmontaigne.org/publications/traité-transatlantique-pourquoi-perséverer>, consulté le 11 mars 2020).



13 novembre 2019, date butoir pour ce faire prescrite par les procédures de la « Section 232 ».

Elle n'en envoie pas moins des signaux contradictoires, par exemple en menaçant en décembre 2019 d'introduire unilatéralement de nouvelles mesures douanières en réponse à la décision du gouvernement français d'introduire une taxe sur les grandes entreprises numériques en 2019. L'administration américaine agit en contradiction avec une entente entre les présidents Trump et Macron négociée durant l'été 2019 et dont les termes sont les suivants : les parties tenteront d'aboutir à un accord sur la taxation des « GAFA » (Google, Apple, Facebook, Amazon) au sein de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), à la suite duquel la France rembourserait toute différence entre la taxe française et le taux négocié à l'international. En attendant, les États-Unis n'introduiraient pas de restrictions sur les importations françaises (le vin notamment) ou européennes. Les États-Unis visent aussi d'autres pays européens qui préparent actuellement leurs propres taxes sur le numérique.

L'année 2020 nous dira si l'administration américaine choisira une confrontation avec l'Union européenne aux dépens d'une éventuelle coopération sur la question chinoise, sur laquelle Américains et Européens ont beaucoup de points d'accord.

### **« Réveil » européen tardif face à l'émergence de la puissance chinoise**

#### *Des inquiétudes américaines déjà anciennes*

Avec l'avance gagnée par la Chine dans la technologie 5G, Américains comme Européens ont perdu le « monopole » occidental de l'innovation dans les technologies de rupture qu'ils détenaient depuis la révolution industrielle. Leur nervosité n'est donc pas surprenante.

Pour les Américains qui, contrairement aux Européens, ont été les grands *leaders* de la révolution des technologies de l'information en cours, un concurrent technologique chinois agissant sous l'œil potentiellement peu bienveillant du parti communiste chinois devenu capable de contrôler des flux de données personnelles, commerciales et militaires sensibles, pose un défi existentiel.

Ce défi se surajoute à celui posé par une Chine de plus en plus encline à remettre en cause le *statu quo* territorial en Asie de l'Est et en mer de Chine du Sud, *statu quo* garanti depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale par les États-Unis.

Enfin, les distorsions à la concurrence sur les marchés mondiaux apportées par de nombreuses entreprises chinoises appuyées, subventionnées ou même possédées par l'État chinois constituent une source constante d'irritation à Washington. Le plan industriel *Made in China 2025*, qui vise à transformer la Chine en puissance technologique, constitue une source de désaccords supplémentaires.

Washington a pris des mesures qui pourraient, si elles étaient appliquées systématiquement, conduire à un « découplage technologique » sino-américain – avec des ramifications importantes pour le reste du monde. L'appareil sécuritaire américain s'inquiète de l'interdépendance profonde des économies américaine et chinoise, qui rendrait les États-Unis vulnérables aux actions de l'État chinois. Washington a interdit les échanges des entreprises américaines avec Huawei. L'organe de filtrage des investissements directs étrangers américain (*Council on Foreign Investment of the US* ou CFIUS) a bloqué de nombreux achats d'entreprises chinoises sur le territoire américain depuis 2016.

Les Américains ont aussi demandé aux Européens de couper les liens avec Huawei – sans succès. Les Européens se sont longtemps sentis peu concernés par la rivalité géopolitique sino-américaine – mais commencent à revoir leurs positions.

*La Chine « rival stratégique » : la lente prise de conscience européenne*

Les entreprises européennes craignent de faire les frais de la guerre commerciale sino-américaine. Elles sont en effet très sensibles au ralentissement déjà notable de l'économie mondiale et au risque de « découplage », qui affecterait leurs chaînes de valeur industrielles. Pour des raisons économiques et politiques, les Européens souhaitent ne pas se voir forcés à « choisir leur camp » entre les États-Unis et la Chine.

Bruxelles n'a commencé à réfléchir à la question chinoise sous un angle sécuritaire que très tardivement. L'UE a mis longtemps à prendre acte du projet de « routes de la soie » chinois, lancé en 2013 par le président Xi Jinping. Ce projet gigantesque vise à connecter directement les marchés chinois et européens par terre et mer. Cela, par investissements chinois interposés dans les infrastructures de transport (voies ferrées, routes, ports) dans tous les pays qui se trouvent sur le chemin.

L'achat de parts dans au moins 14 ports de conteneurs européens par l'opérateur chinois Cosco (8) s'est fait graduellement et discrètement. Le Pirée en Grèce est désormais une porte d'entrée privilégiée, en Europe, du florissant « e-commerce » opéré par les plateformes chinoises. L'Institut Jacques Delors note (9) aussi que près des deux tiers des flux d'investissements directs étrangers chinois en Europe en 2017 étaient d'origine étatique.

La Chine est perçue comme un acteur qui aime « diviser pour régner ». Sa politique d'engagement sous un format 17+1 avec les pays d'Europe centrale, orientale et du Sud, certains membres de l'UE et d'autres non, est très mal vécue à Bruxelles.

(8) Elvire Fabry et Jacopo Maria d'Andria, « The challenge of Chinese investment control in Europe », Institut Jacques Delors, 11 février 2019 (en ligne : <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/02/TheChallengesofChineseInvestmentControlinEurope-FabrydAndria-Feb19.pdf>, consulté le 11 mars 2020).

(9) *Id.*

Il a fallu attendre la réaction soudaine de Berlin face à l'achat d'entreprises allemandes innovantes par des entreprises chinoises en quête de propriété intellectuelle (affaire Kuka Robotics en 2016) pour que Bruxelles opère un changement de cap significatif dans sa politique chinoise – et, par extension, sa politique commerciale au sens plus large.

Une communication de la Commission européenne publiée en mars 2019 a marqué un tournant : pour la première fois dans son histoire, l'UE a qualifié la Chine de « rival stratégique » (10). Le document de la Commission note : « Il y a une prise de conscience croissante en Europe que l'équilibre entre les défis et les opportunités posés par la Chine s'est modifié. Durant la dernière décennie, le pouvoir économique et l'influence politique ont crû à une échelle et une rapidité sans précédent, reflétant son ambition de devenir une grande puissance mondiale ». En réponse, l'UE s'est proposée d'adopter une stratégie combinant des éléments de coopération, de confrontation et de protection.

### ***Instabilité aux marges de l'Europe***

#### *Les voisins immédiats*

Les relations politiques avec la Suisse se sont détériorées depuis le référendum suisse de 2014 sur l'immigration et les doutes sur la volonté helvète de véritablement respecter le principe de la liberté de circulation des travailleurs. La Suisse, quant à elle, tente d'obtenir un meilleur accès au marché européen – notamment pour ses services financiers. L'UE ne souhaite pas faire de concessions sur ce point sans une renégociation complète du cadre institutionnel et juridique régissant la relation bilatérale – actuellement basée sur quelque 190 accords sectoriels « bilatéraux ».

L'Union souhaite un cadre institutionnel global permettant de plus facilement régler des différends concernant l'application des accords. Elle souhaite aussi instaurer un mécanisme automatique de mise à jour par la Suisse des règles du marché unique européen concernées par la relation bilatérale. Toutefois, pour des raisons de « souveraineté », la Suisse refuse.

Dans un contexte de tensions, l'UE ne ménage donc pas son voisin helvète. En 2018, l'UE a introduit des mesures de sauvegarde sur les importations d'acier. Elle en exempte les pays de l'Espace économique européen ou EEE (Norvège, Islande, qui ont accepté un cadre institutionnel comme le souhaite l'UE), mais non pas la Suisse, dont l'« intégration juridique » avec l'UE est de fait presque aussi profonde qu'avec l'EEE. Cela, au grand dam de Berne et de l'industrie automobile européenne, qui importe des produits en acier helvètes de haute qualité.

L'union douanière avec la Turquie affiche de nombreux dysfonctionnements depuis quelques années. L'UE accuse Ankara d'en

(10) Commission européenne, *China – A Strategic Outlook*, mars 2019 (en ligne : <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>, consulté le 11 mars 2020).

violier à la fois les règles et l'esprit à la suite de l'introduction de taxes et barrières douanières et non douanières diverses sur les produits importés de l'UE. Le blocage des négociations d'adhésion de la Turquie à l'UE depuis dix ans et l'échec de projets de négociations de modernisation de l'union douanière indépendants du processus d'adhésion lancés en 2014 conduisent à une absence totale de dialogue. Ce contexte est propice à la détérioration continue de la situation sur le terrain. La Turquie, qui est aussi fortement affectée par la sauvegarde européenne sur l'acier, a fait savoir son mécontentement.

*Brexit : un nouveau terrain de jeu dans la rivalité commerciale transatlantique*

L'Union européenne va bientôt avoir un nouveau voisin, pas des moindres : le Royaume-Uni. Ce dernier représente environ 15% du produit intérieur brut (PIB) européen. Un nouveau partenaire et concurrent commercial doit donc apparaître aux portes de l'Union en 2020.

Des négociations vers un accord commercial bilatéral avec l'UE s'annoncent complexes, la question centrale étant de chercher un équilibre entre un désir de « désalignement » britannique avec l'acquis communautaire et un accès privilégié au marché unique européen pour ses entreprises. En même temps, l'UE cherche à entretenir une bonne relation sécuritaire avec une des rares puissances militaires européennes : il ne sera probablement pas possible d'être aussi « dur » avec le Royaume-Uni en matière commerciale que ne le souhaiteraient certains États membres ou technocrates de la Commission.

Le terrain « Royaume-Uni » sera un de ceux où se jouera la rivalité commerciale UE-États-Unis dans les années à venir. L'objectif principal du gouvernement de Boris Johnson est de conclure un accord commercial *a minima* avec l'UE et d'engager au plus vite des négociations de libre-échange avec les États-Unis.

Le président Trump soutient ouvertement la sortie du Royaume-Uni dans une version « dure », c'est-à-dire basée sur une rupture radicale du Royaume-Uni avec les règles du marché unique européen – et partant du modèle de régulation européen, la fameuse « norme » européenne. Seront concernés le domaine agricole et sanitaire (principe de précaution, bœuf aux hormones, organismes génétiquement modifiés), la protection intellectuelle (indications géographiques, réglementation des prix de produits pharmaceutiques) ou bien encore le numérique (visions réglementaires divergentes avec l'UE sur les flux de données privées ou la réglementation des plateformes Internet).

En même temps, les États-Unis ne se montrent pas prêts à faire une quelconque faveur aux Britanniques au nom de leur *special relationship*. Ces derniers n'ont pas été épargnés par les droits de douane américains sur l'acier, ils ont subi de plein fouet les droits américains imposés dans le cadre de l'affaire des subventions à Airbus et sont directement concernés

par la menace qui flotte toujours sur leurs exportations automobiles de l'UE, cela au même titre que les autres États membres et d'autres « amis » américains comme le Canada.

POLITIQUE COMMERCIALE :  
PREMIÈRES RÉPONSES AUX SECOURS GÉOPOLITIQUES

En réponse aux secousses géopolitiques et géo-économiques décrites ci-dessus, un tournant s'est opéré dans la politique commerciale commune vers 2017.

***Accords de libre-échange : une « police d'assurance » face à l'affaiblissement de l'OMC et au retrait américain***

Depuis 2016, la Commission européenne a accéléré sa stratégie de négociation d'accords bilatéraux de libre-échange de grande ampleur. La conclusion des accords susmentionnés avec le Mercosur (11), le Mexique, le Japon et les États d'Océanie constitue une réponse directe aux actions de Donald Trump.

Tous ces accords étaient en négociation ou en préparation avant l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche, certains, comme l'accord avec le Mercosur, depuis plus de vingt ans. Cependant, les discussions étaient pratiquement au point mort, ces partenaires étant occupés à négocier ou renégocier leur propre accord avec les États-Unis (le TPP pour la plupart) ou ne voyant pas l'urgence de réduire leur dépendance commerciale vis-à-vis des États-Unis, voire de la Chine (Mercosur).

Des efforts ont néanmoins été entrepris pour accélérer la ratification d'accords commerciaux conclus en 2015-2016. Un accord de libre-échange avec Singapour, premier partenaire commercial de l'UE dans le bloc régional ASEAN (12), est entré en vigueur en novembre 2019. Et l'UE espère pouvoir ratifier un accord avec le Vietnam, autre acteur majeur en Asie du Sud-Est, dans les premiers mois de 2020.

La conclusion à un rythme accéléré de ces traités durant la dernière année du mandat de la Commission actuelle indique que tant l'UE que ses partenaires voient en ces accords un moyen de diversifier leurs exportations et de sécuriser juridiquement leurs échanges économiques dans un contexte d'incertitude sur l'avenir de l'OMC.

(11) Le Marché commun du Sud est une zone de libre-échange organisée entre plusieurs pays d'Amérique du Sud.

(12) Association des nations de l'Asie du Sud-Est, composée de 10 États membres.

## ***Relations avec Washington : prise en main de la gestion de crise par la Commission européenne***

### *Faire face à l'escalade américaine*

La crise avec Washington a posé un défi majeur à l'Union dans son ensemble, à la Commission européenne en particulier. Début 2018, les mois qui ont précédé l'adoption définitive par Washington de droits de douane sur l'acier et l'aluminium européen ont été marqués par la panique et la division entre États membres. Alors que pratiquement tous les chefs de gouvernement des États membres se sont rendus individuellement à la Maison-Blanche – pour finalement en revenir penauds –, la Commission quant à elle tenait un discours de fermeté et se refusait à négocier.

Juillet 2018 marque un tournant : côté européen, c'est la présidence de la Commission qui prend le dossier en main. Le sommet, organisé avec le président Trump à la Maison-Blanche et préparé en amont avec les grands États membres, aboutit à une « trêve » dans la guerre commerciale. Les termes d'une déclaration conjointe prévoient la négociation d'un accord commercial sur les biens, des négociations techniques sur un accord sur les tests de conformité avec les standards industriels, ainsi qu'une promesse européenne d'importer davantage de gaz naturel liquéfié et de soja américains.

Nul n'était dupe : le sommet visait avant tout à établir un dialogue et des voies de communications directes avec la Maison-Blanche. Les importations d'énergie et de céréales allaient bon train, indépendamment de toute intervention politique. L'accord de libéralisation des échanges de biens n'avait aucune chance d'aboutir, les deux parties n'étant pas d'accord sur le contenu à lui donner : les Européens souhaitant exclure l'agriculture de son périmètre, les Américains l'automobile. En privé, des membres de la Commission disaient que leur objectif véritable était la « désescalade » et l'évitement de tarifs douaniers.

La Commission n'a pas non plus hésité à proférer des menaces à l'encontre des États-Unis. Elle a introduit des mesures de rétorsion sur environ 3 milliards d'euros d'importations américaines en réponse aux droits de douane américains sur l'acier et a menacé d'en imposer d'autres de plus grande ampleur si les droits de douane sur l'automobile étaient introduits. La publication de listes d'articles potentiellement concernés, visant des districts électoraux sensibles, a probablement contribué à contenir le président Trump, qui pense déjà à sa réélection en 2020.

L'UE a aussi déployé de nombreux efforts diplomatiques pour essayer de convaincre les États-Unis de débloquer la situation à l'organe d'appel de l'OMC. Elle a mis sur la table des propositions de réforme de l'OMC à Genève et des suggestions de changement dans les procédures de l'organe d'appel lui-même. Elle n'agit pas seule, mais en alliance avec d'autres États membres de l'OMC. Les efforts ont été vains à ce jour, mais la nouvelle

Commission a indiqué vouloir persévérer dans ses propositions de réforme et ses actions diplomatiques visant au sauvetage de l'Organe de règlement des différends et de l'OMC.

*Tentative de front commun sur la Chine*

L'UE s'est fortement engagée dans un processus de coopération trilatérale avec les États-Unis et le Japon pour essayer de développer un front commun à l'OMC vis-à-vis de la Chine sur les sujets de fond sur lesquels leurs points de vue convergent : faire cesser les transferts de technologies forcés des entreprises occidentales voulant s'installer en Chine, convaincre la Chine de réduire ses subventions industrielles et soumettre ses entreprises d'État à des normes concurrentielles de marché « classiques ».

Tous ces processus diplomatiques sont en cours, mais les perspectives de succès sont limitées. L'UE a donc commencé à assurer ses arrières. Une nouvelle réglementation est en préparation, qui permettrait à l'UE de prendre des mesures de rétorsion si elle l'emportait dans un contentieux à l'OMC en première instance, mais qu'elle ne serait pas autorisée à utiliser en l'absence de possibilité d'avoir recours à l'organe d'appel.

L'UE est en négociations pour établir un mécanisme arbitral alternatif avec d'autres membres de l'OMC, qui serait intégré à l'institution genevoise tout en permettant de contourner l'obstacle américain.

***Face à la Chine : protection et négociation***

Vis-à-vis de la Chine, l'UE a annoncé quelques nouvelles initiatives dans sa communication de mars 2019. Tout d'abord des *guidelines* (lignes directrices), c'est-à-dire des normes juridiques non contraignantes, pour gérer la question du rôle de l'entreprise chinoise Huawei dans les réseaux 5G européens, ont été diffusées dès juillet. Il s'agit d'apporter une réponse coordonnée, en proposant des critères d'évaluation des risques harmonisés.

La Commission a remis sur la table des négociations au Conseil européen une nouvelle réglementation sur les marchés publics visant à inciter la Chine à davantage de « réciprocité », laissant aux capitales européennes, en dernier ressort, la possibilité d'exclure des entreprises chinoises répondant à des appels d'offres. Ce projet date de 2013, mais la Commission, soutenue par Paris, a peine à faire passer l'idée face à la réticence de Berlin et d'autres pays, nordiques notamment. La Commission espère que, désormais, les États seront davantage ouverts à cette initiative.

La nouvelle Commission a aussi annoncé qu'elle proposerait des mesures pour répondre à des distorsions sur le marché européen créées par la présence d'entreprises étrangères étatiques, en mobilisant ses outils de politique de concurrence.

De nombreuses autres politiques commerciales ou affectant le commerce comportent ainsi un « angle chinois ». Ainsi, la politique anti-*dumping* est de plus en plus utilisée par la Commission européenne pour répondre aux

subventions accordées aux entreprises industrielles chinoises. Phil Hogan, nouveau commissaire au Commerce, a indiqué que la défense commerciale européenne serait pour lui un outil privilégié pour traiter de la question chinoise.

L'UE a aussi réussi à renouer le dialogue avec la Chine même s'il reste extrêmement difficile. Deux sommets UE-Chine, l'un en juillet 2018 et l'autre en avril 2019, ont été couronnés de succès, les deux parties parvenant à s'entendre sur un communiqué, contrairement à ce qui avait été le cas lors des sommets annuels des années précédentes.

En juillet 2018, l'UE est parvenue à convaincre la Chine d'entamer un dialogue bilatéral sur une réforme de l'OMC. En avril 2019, la Chine a promis d'accélérer son processus d'adhésion à un accord de l'OMC sur les marchés publics. Elle y a fait suite à l'automne 2019 à Genève en proposant une nouvelle offre commerciale, que l'UE est en train d'analyser à l'heure où ces lignes sont écrites.

Des négociations bilatérales sur la protection des indications géographiques pour les produits agroalimentaires ont abouti début novembre à Shanghai. Celles portant sur un accord sur l'investissement accélèrent, l'objectif étant de conclure en septembre 2020 lors d'un sommet prévu à Leipzig, en Allemagne. Les espoirs d'aboutir sur ce dernier accord restent toutefois minces.

Le dialogue sur la réforme de l'OMC reste difficile avec la Chine, qui ne souhaite pas accéder aux demandes occidentales de réforme de son système économique ni abandonner à l'OMC son statut de pays en développement, qui lui permet de jouir de passe-droits réservés aux pays pauvres.

Les relations se sont en revanche détériorées sur certains sujets, comme celui de l'acier. La Chine a décidé de quitter à l'automne 2019 un forum de dialogue organisé sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à Paris sur les surcapacités de production dans le secteur.

### ***Des considérations sécuritaires s'immiscent dans la politique commerciale commune***

Les initiatives décrites ci-dessus reflètent la volonté plus générale de l'UE d'être un acteur « sécuritaire ». L'expression « autonomie stratégique » circule à Bruxelles depuis qu'un premier document de réflexion produit par le Service d'action extérieure de l'UE intitulé *EU Global Strategy* (13) a mis « la sécurité de notre Union » au cœur des préoccupations bruxelloises.

Même si la notion d'« autonomie stratégique » est très vaguement définie dans le rapport, elle indique un désir européen de travailler, de manière unifiée et sans contrainte externe – qu'elle soit chinoise, russe,

(13) Ulrike Franke et Tara Varma, « Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy », European Council on Foreign Relation, juillet 2019 (en ligne : [https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/independence\\_play\\_europes\\_pursuit\\_of\\_strategic\\_autonomy#](https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy#), consulté le 11 mars 2020).



américaine – sur sa sécurité et celle de son voisinage. La politique commerciale européenne fait clairement partie de la panoplie d'instruments de politique publique déployés dans la poursuite de cette autonomie.

*Filtrage des investissements directs étrangers*

En 2017, sous l'impulsion de Paris, Bruxelles et Rome, la direction générale (DG) au Commerce de la Commission a proposé pour la première fois dans son histoire un mécanisme paneuropéen de contrôle – ou « filtrage » – des investissements directs étrangers dans des secteurs dits « stratégiques ». Sont concernés : les biotechnologies, la défense, l'eau, l'énergie, les transports, les télécommunications, l'espace, la finance, les médias, les nouvelles technologies (semi-conducteurs, intelligence artificielle, robotique, les *data*) et la santé.

La discrète innovation institutionnelle opérée par ce nouveau règlement européen est intéressante. Bien que son sujet soit « la sécurité et l'ordre public », domaines que les traités laissent, comme nous l'avons vu, à la compétence ultime des États membres, sa base juridique est strictement communautaire : l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'UE. L'article 207 définit le périmètre de la politique commerciale commune – qui est strictement commercial. Un tel « empiètement » communautaire sur les politiques de sécurité nationale des États membres aurait paru incongru il y a quelques années seulement et aurait certainement été rejeté par les mêmes États membres qui ont proposé la mesure.

Le nouveau règlement 2019/452 est entré en vigueur en avril 2019. Il ne sera vraiment opérationnel qu'à l'automne 2020. Son « empiètement » sur les politiques nationales d'attraction et de contrôle des investissements est, de fait, très limité. Il établit avant tout un mécanisme de partage d'informations entre États membres, coordonné par la Commission, dont la mission principale est la rédaction de rapports sur les flux d'investissements directs étrangers. Des avis de la Commission européenne ou d'autres États membres sur la nature potentiellement risquée d'un investissement pour la sécurité de l'Union n'ont pas de valeur juridiquement contraignante pour un État membre, lequel peut agir à sa guise quant à l'investissement en question.

Cependant, un tournant fort symbolique a été pris. La tendance à la « sécurisation » de la politique d'investissement pourrait s'accélérer. Phil Hogan a annoncé, lors de son audition au Parlement européen le 30 septembre 2019, son désir de renforcer cette réglementation en la rendant plus contraignante.

*Exceptions liées à la sécurité dans les nouveaux accords commerciaux*

Autre signe des temps, l'UE a récemment introduit des exceptions liées à des impératifs de « sécurité nationale » dans ses accords de libre-échange. C'est notamment le cas des accords de libre-échange avec le Japon (entré en vigueur en avril 2019), le Mexique (conclu mais non finalisé en 2018),

le Mercosur (conclu en juin 2019 mais non ratifié à ce jour) et l'Australie (en négociation), qui intègrent, pour la première fois dans l'histoire des accords de libre-échange européens, un article autorisant explicitement des exceptions aux normes définies dans l'accord pour des raisons de sécurité nationale.

Les accords avec le Mexique, le Mercosur et l'Australie copient l'article XXI du GATT (14). L'accord avec le Japon introduit quant à lui des garde-fous contre de possibles abus d'exceptions liées à la sécurité – réponse claire aux abus de Washington (15).

Sur le fond, ces articles ne changent rien au contenu, mais le fait que l'UE pense à les y insérer reflète un changement d'état d'esprit.

#### QU'ATTENDRE DE LA COMMISSION VON DER LEYEN ?

La prochaine présidente de la Commission européenne a signalé son intention de continuer sur la voie prise par son prédécesseur Jean-Claude Juncker. L'organisation interne de la Commission esquissée par la nouvelle commissaire entend soumettre, davantage encore que sous son prédécesseur, les outils de politique commerciale au service d'objectifs plus globaux qu'elle a définis, entre autres, comme étant « une Europe plus forte dans un nouveau monde », « un *Green Deal* européen », « une Europe prête pour l'ère numérique » (16).

Dans sa lettre de mission à Phil Hogan, Ursula von der Leyen le charge de développer une stratégie pour faire revivre l'OMC, de travailler sur une taxe carbone aux frontières et de créer un poste d'« *enforcement officer* » (responsable de la mise en œuvre). Il s'agirait d'une personne travaillant directement avec la directrice générale de la DG Commerce Sabine Weyand sur l'application et la mise en œuvre concrète des accords commerciaux conclus par l'Union européenne.

Les grandes orientations fixées par von der Leyen sont parfois complémentaires, mais elles peuvent aussi, en termes de diplomatie

(14) L'article XXI du GATT, portant sur les « Exceptions concernant la sécurité », dispose que : « Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée a) comme imposant à une partie contractante l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ; b) ou comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité : i) se rapportant aux matières fissiles ou aux matières qui servent à leur fabrication ; ii) se rapportant au trafic d'armes, de munitions et de matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées ; iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale ; c) ou comme empêchant une partie contractante de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

(15) Une note de bas de page du traité UE-Japon indique : « Les exceptions concernant la sécurité et l'ordre public peuvent être invoqués seulement face à une menace véritable et suffisamment sérieuse aux intérêts fondamentaux de la société. »

(16) Commission européenne, « The von der Leyer Commission: for a Union that strives for more », communiqué de presse, 10 septembre 2019 (en ligne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_5542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542), consulté le 11 mars 2020).

internationale, être contradictoires. Prenons l'exemple de la politique climatique. L'idéalisme d'une grande partie du public européen sur la question climatique, combiné au désir de ne pas grever la compétitivité des entreprises européennes face à la hausse des coûts qu'entraîne une politique climatique ambitieuse, explique la demande d'application d'une taxe carbone aux frontières. Le grand défi de la Commission sera de trouver une formule de taxation qui soit compatible avec les règles de non-discrimination de cette même OMC dont elle se veut garante et de ne pas irriter des partenaires commerciaux et politiques importants.

L'autre exemple est le numérique. Un des rares processus qui semble avancer à l'OMC est la préparation d'un accord « plurilatéral » (c'est-à-dire entre un nombre restreint de membres) sur le commerce électronique. Or les négociations vont traiter de questions difficiles, comme le transfert des données numériques à travers les frontières, le traitement des contenus numériques, sujets qui vont heurter de front les tenants d'une ligne européenne « puriste » sur la question de la protection des données privées ou bien celle du statut de « l'exception culturelle ». Or toute crispation peut mener à l'échec de négociations dont l'Union est fort demandeuse.

Une des grandes inconnues demeure le rôle du Parlement européen en matière de politique commerciale. Le nouveau Parlement qui a pris ses fonctions durant l'été 2019 acceptera-t-il par exemple de ratifier des accords commerciaux considérés comme importants par l'Union et ses États membres pour des raisons à la fois économiques et géopolitiques ? Les élus diront-ils oui au Vietnam pour des considérations avant tout liées aux droits de l'homme ? Rejetteront-ils l'accord conclu durant l'été 2019 avec le bloc sud-américain Mercosur pour des raisons « climatiques » ? L'avenir le dira – mais la crédibilité européenne comme acteur politique et commercial est en jeu.

Enfin, l'UE n'échappera pas à sa géographie ni à son voisinage. Les signaux envoyés par von der Leyen n'indiquent pas qu'une réflexion stratégique de fond se dessine sur ses relations à la fois politiques et économiques avec ses grands voisins. Leur stabilité et la volonté de rester « alignés » avec l'Union sont essentiels à la propre stabilité et prospérité de l'Union. Or, tant dans son rapport au Royaume-Uni qu'à celui avec la Suisse, on voit Bruxelles se crispier. L'UE cherche à imposer un modèle qui n'attire plus beaucoup. Les relations économiques avec la Russie et la Turquie elles aussi devront au moins être de nouveau analysées. La politique commerciale de voisinage est bien l'angle mort de la stratégie commerciale bruxelloise. Or c'est bien en ne prêtant pas attention aux angles morts que des accidents de parcours peuvent survenir.