

# Le levier de la politique commerciale pour l'autonomie stratégique de l'UE

## • Résumé

La gestion plus agressive de l'interdépendance commerciale – suscitée par la pandémie et l'invasion de l'Ukraine par la Russie – oblige les Européens à activement réduire leurs dépendances critiques. L'objectif d'autonomie stratégique de l'UE devient plus pressant pour prévenir les ruptures d'approvisionnement et assurer la résilience des chaînes de valeur. Tout en renforçant les capacités de production européennes pour certains biens essentiels, cela appelle une réorientation de la politique commerciale européenne, qui doit désormais viser à sécuriser l'accès aux intrants essentiels lorsque les marchés étrangers sont fermés. Un tournant majeur a déjà été pris avec le nouvel agenda européen de concurrence équitable, qui équipe progressivement l'UE d'outils de défense autonomes pour protéger les intérêts de ses entreprises. Mais les États membres tardent à se mettre d'accord sur le défi posé par la Chine, sur le niveau de dépendance au marché chinois qu'ils sont prêts à accepter et sur le rôle que l'UE devrait jouer dans le contexte du découplage engagé entre les États-Unis et la Chine. Ils doivent également combler le fossé qui existe entre la rhétorique politique de réduction des dépendances stratégiques européennes et les décisions des entreprises privées qui n'ont pas pour mandat de sécuriser l'approvisionnement européen. Pour soutenir les efforts de diversification d'approvisionnement des entreprises, la Commission européenne doit notamment se coordonner plus étroitement avec ces dernières pour améliorer l'intelligence collective des dépendances stratégiques, promouvoir plus activement les normes européennes, lancer de nouvelles négociations bilatérales pour l'accès aux matières premières stratégiques et soutenir un effort international visant à limiter les restrictions à l'exportation.

EUROPE  
DANS LE MONDE

POLICY PAPER  
N° 278  
JUN 2022

#commerce  
#autonomie  
strategique

Elvire Fabry,  
Chercheuse  
senior, politique  
commerciale de l'UE  
et mondialisation

*[Ce texte est été  
préalablement  
publié en anglais  
par la Fondation  
européenne d'études  
progressistes  
\(FEPS\).](#)*

## • Introduction

L'utilisation agressive de l'interdépendance économique<sup>1</sup> – qui a été mise en évidence par la pandémie de Covid-19 et l'invasion russe de l'Ukraine – rend l'objectif de l'autonomie stratégique de l'UE plus pressant. Dans le domaine de la sécurité et de la défense, dont est issu le terme « autonomie stratégique », la guerre en Ukraine appelle les Européens à renforcer la coopération transatlantique. Mais il est devenu plus pressant d'accroître la résilience de l'économie de l'UE en s'engageant activement à éviter les dépendances indésirables et les contraintes excessives.

C'était une priorité de la politique européenne d'Emmanuel Macron, qui en a fait l'un des piliers de l'agenda de la Présidence française du Conseil de l'UE<sup>2</sup>. A présent, isoler l'économie russe pour que la pression accumulée conduise la Russie à mettre fin à l'invasion de l'Ukraine est un test décisif pour l'autonomie stratégique de l'UE : il ne s'agit plus d'un objectif de long terme mais d'un besoin urgent.

La capacité des 27 États membres à appliquer, en coordination avec leurs partenaires, des sanctions inédites financières, commerciales et individuelles<sup>3</sup> pour défendre leur voisin ukrainien et les valeurs démocratiques de l'Europe, est historique. Les Européens ont été eux-mêmes surpris. La diversité des mesures adoptées illustre la multiplicité des instruments dont dispose l'UE pour défendre ses intérêts. L'objectif d'une autonomie stratégique de l'UE devrait ainsi être intégré à l'ensemble des politiques européennes, comme le montre l'usage maintenant fréquent d'une approche sectorielle de la souveraineté (souveraineté technologique, souveraineté alimentaire, souveraineté en matière de santé, etc.). Mais la politique commerciale de l'UE, qui repose sur une compétence exclusive de l'UE, est particulièrement efficace pour permettre aux Européens d'agir sur la scène internationale en mobilisant tout le poids du Marché unique.

La politique commerciale de l'UE a longtemps été considérée comme un substitut à une politique étrangère européenne souvent défailante, entravée par le vote à l'unanimité. Au cours de la dernière décennie, la géo-politisation croissante du commerce a contribué à brouiller la frontière entre la politique commerciale et la politique étrangère. Alors que les alliés de l'Ukraine affrontent la Russie sur le terrain économique pour éviter d'être directement impliqués dans le conflit armé, l'interdépendance économique mondiale développée par l'intensification des échanges commerciaux devient à présent l'épicentre de la géopolitique. Outre les ruptures d'approvisionnement sur les marchés des matières premières provoquées par la pandémie et maintenant par l'inflation liée à la guerre, la réorientation des échanges et les nouveaux risques de ruptures d'approvisionnement font de la résilience des chaînes d'approvisionnement un enjeu majeur de sécurité.

Cette analyse se concentre donc sur la résilience des chaînes d'approvisionnement européennes comme pilier décisif de l'autonomie stratégique de l'UE. Mais la nécessité de

- 1 Farrell H. & Newman A. L. 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion", *International Security*, 44(1), p. 42-79. Les auteurs décrivent comment les États dirigistes qui contrôlent leur économie tirent partie de l'asymétrie qui existe dans les réseaux d'échanges d'information et de capitaux pour cibler d'autres pays à des fins coercitives.
- 2 Lors de la présentation de l'agenda de la Présidence le 9 décembre 2021, Emmanuel Macron avait fait référence à la « souveraineté européenne », plus proche de l'expression « souveraineté stratégique » mentionnée dans l'accord de coalition du nouveau gouvernement allemand, comme s'il appelait à dépasser les débats sémantiques pour doter véritablement l'UE des outils nécessaires à la défense de ses propres intérêts. Les deux concepts n'ont pas été définis avec précision. La souveraineté européenne ne peut se référer à une UE souveraine, car l'UE ne dispose pas des compétences nécessaires pour être formellement considérée comme une entité politique souveraine. L'utilisation du terme « souveraineté stratégique » pourrait donc viser à éviter tout malentendu indésirable sur une interprétation téléologique du processus d'intégration de l'UE, tout en visant le même objectif que l'expression « souveraineté européenne » d'une capacité *de facto* à défendre les intérêts propres de l'UE dans le domaine économique (politiques industrielles, commerciales, monétaires) comme dans un large éventail de secteurs (technologies, santé, alimentation, espace, contrôle des frontières, etc.)
- 3 Les sanctions actuelles visant la Russie vont de l'interdiction de voyager sur le territoire européen et du gel des avoirs visant des individus ou des banques au retrait des banques russes du réseau SWIFT, en passant par l'interdiction d'accéder à l'espace aérien de l'UE, des restrictions sur les importations de biens et technologies, les restrictions aux exportations de biens et de technologies à double usage, l'interdiction d'importer du charbon ou encore la suspension de l'octroi pour la Russie à l'OMC de la clause de la « nation la plus favorisée ».

s'affranchir des énergies fossiles russes appellerait aussi à un recalibrage et à un renforcement de la contribution de la stratégie commerciale à la transition écologique de l'UE.

La révision de la politique commerciale européenne de février 2021, intitulé « Une politique commerciale ouverte, durable et volontariste »<sup>4</sup>, a déjà bien anticipé le rôle clé que peut jouer cette politique pour renforcer la résilience de l'UE et sa puissance économique, si elle est bien coordonnée à d'autres politiques. Le commerce a cessé d'être considéré comme un objectif en soi pour venir en appui d'autres objectifs, à commencer par la double transition écologique et numérique de l'UE. Mais à cette date la révision de la politique industrielle de l'UE n'était pas encore publiée. La réforme de la politique de concurrence de l'UE est toujours en cours. Et le débat sans fin des États membres sur le juste équilibre à trouver entre ouverture et protection du marché européen est désormais fortement impacté par l'isolement économique de la Russie. Alors que les entreprises doivent s'adapter à un contexte mondial plus conflictuel, les citoyens souhaitent sécuriser les approvisionnements nationaux par plus d'intervention de l'État et de protectionnisme, même si cette demande varie d'un pays à l'autre. Cet appel à la relocalisation pour sécuriser les approvisionnements stratégiques appelle ainsi à réévaluer la contribution de la politique commerciale à l'autonomie stratégique de l'UE.

Ce papier analyse ainsi les défis liés à la fragmentation du commerce mondial qui est renforcée par l'enchevêtrement de diverses stratégies de découplage. Il examine ensuite la manière dont les Européens peuvent tirer parti des derniers ajustements de la politique commerciale de l'UE pour renforcer leur autonomie stratégique ; pour enfin évoquer de nouvelles priorités qui permettraient d'accroître l'effet de levier de la politique commerciale.

---

4 Commission européenne. 2021. Communiqué de presse "An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy", février 2021.

## I • La fragmentation du marché mondial

La pandémie a fait prendre conscience de la nécessité de trouver un nouveau compromis entre l'optimisation des profits et la résilience de l'approvisionnement. Une enquête menée en 2020 a montré que les entreprises soutiennent massivement la diversification des approvisionnements pour renforcer leur résilience<sup>5</sup>. Il n'existe pas encore de données significatives sur la matérialisation de cette diversification. Mais des tensions géopolitiques qui contraindraient les entreprises à s'engager plus activement dans une diversification régionale, notamment en Asie du Sud-Est ou plus proche de leur principal marché, pourraient avoir un impact plus décisif sur la réorganisation des chaînes d'approvisionnement et conduire à la formation d'espaces réglementaires isolés.

### I UNE DÉCENNIE DE « SLOWBALISATION »

Avant que la pandémie et l'objectif de neutralité carbone n'incitent à nouveau tenir compte de la distance géographique lorsqu'on choisit un fournisseur, il y avait déjà une tendance à la « slowbalisation » : pas une démondialisation mais une régionalisation de l'approvisionnement venant de l'étranger avec un raccourcissement des chaînes de valeur pour les biens qui a eu lieu entre 2012 et 2018 et une diminution de la contribution des échanges de biens à la croissance économique mondiale.

Plusieurs facteurs ont contribué à limiter les avantages de chaînes d'approvisionnement toujours plus longues, qui offraient aux entreprises la possibilité de se spécialiser dans les phases de production pour lesquelles elles disposaient d'avantages comparatifs, leur permettant ainsi de faire des économies d'échelle. On peut mentionner la hausse du coût du travail dans les pays en développement (notamment en Chine), les contraintes de soutenabilité, la « servicisation » des biens (c'est-à-dire l'accroissement de la composante service d'un bien), la transformation numérique qui soutient davantage « l'approvisionnement de proximité » ainsi que le développement de l'impression 3D qui permet la production de biens personnalisés. Le « nearshoring », qui consiste à relocaliser la production dans le voisinage, a également été encouragé par le développement de la robotisation, de l'intelligence artificielle, de la 5G et par la production à forte intensité de capital. Désormais, la géo-politisation du commerce appelle à réorganiser plus activement les chaînes d'approvisionnement.

Cependant, la géo-politisation du commerce devient un facteur plus déterminant dans la réorganisation des chaînes d'approvisionnement.

### I LA GÉO-POLITISATION DU COMMERCE

Avant la pandémie et l'invasion de l'Ukraine, l'écosystème du commercial mondial avait déjà profondément changé. L'arrivée de Xi Jinping à la tête du parti communiste chinois en 2012 a marqué un premier tournant. En renforçant le rôle du gouvernement dans le fonctionnement l'économie chinoise et des entreprises publiques dotées de subventions illimitées, Xi a conduit le pays à s'écarter plus résolument des règles du commerce mondial. En permettant de développer la croissance économique chinoise au point de modifier l'équilibre des pouvoirs sur la scène mondiale, les distorsions économiques chinoises ont ouvert une nouvelle ère marquée par le renforcement du nationalisme économique.

La révision de la politique commerciale européenne de 2015, intitulée « Le commerce pour tous », ne se concentrait pourtant pas encore sur ces distorsions commerciales. Elle se contentait de mentionner la nécessité d'un « rééquilibrage » des relations UE-Chine et d'appeler à « [accorder] une attention particulière, dans le domaine de la défense commerciale, aux subventions ». Alors que c'est surtout en faisant appel à des mesures antidumping et de sauvegarde que l'UE pouvait lutter contre ces distorsions, la politique anti-dumping a été réformée en 2018 pour raccourcir les délais d'application de ces mesures et les renforcer.

5 Allianz/Euler Hermes. 2020. "Global Supply Chain Survey: In Search of Post-Covid-19 Resilience", 10 décembre.

La géo-politisation du commerce a ensuite pris une nouvelle dimension avec la politique tarifaire agressive de Donald Trump et le début du découplage des chaînes d'approvisionnement américaines du secteur technologique chinois. Face au capitalisme d'État chinois, Donald Trump avait opté pour plus de commerce administré en prenant ses distances à l'égard des règles multilatérales, générant une incertitude qui a eu un impact négatif sur le commerce mondial avec un ralentissement de la croissance mondiale qui est passée de 3,3% en 2018 à 2,6% en 2019<sup>6</sup>.

## I DU DÉCOUPLAGE PROGRESSIF DES ÉTATS-UNIS VIS-À-VIS DE LA CHINE À UNE FRAGMENTATION RAPIDE DU COMMERCE MONDIAL

Les entreprises européennes anticipaient déjà qu'il leur faudrait s'adapter au découplage progressif des chaînes d'approvisionnement américaines et chinoises. Mais, en moins d'un an, le passage d'un commerce mondial fondé sur des règles à une confrontation de puissances utilisant l'arme de l'interdépendance économique, oblige à passer plus rapidement de l'optimisation des profits à une sécurisation coûteuse des approvisionnements.

Dans la lignée de l'Administration Trump, le président Joe Biden a adopté le découplage comme stratégie de rééquilibrage de l'interdépendance économique avec la Chine et de limitation de la puissance économique chinoise. Il ne s'agit pas encore d'un vaste découplage. La relance de l'économie chinoise après les premières vagues de la pandémie ayant été plus rapide que dans d'autres régions du monde, l'excédent commercial de la Chine avec les États-Unis a même atteint un record en 2021, augmentant de 28,7 % par rapport à l'année précédente. Mais Washington avait déjà étendu sa stratégie de découplage sélectif du secteur technologique au secteur financier, interdisant les investissements américains dans plusieurs entreprises chinoises et retirant certaines entreprises chinoises des marchés boursiers américains. L'explosion du commerce numérique et les enjeux règlementaires liées à la circulation et au stockage des données alimentent aussi une guerre d'influence auprès des pays tiers. Assurer la promotion de ses propres normes numériques devient un enjeu économique mais aussi politique car la surveillance des citoyens est en jeu.

Par ailleurs, il ne s'agit pas seulement d'un découplage unilatéral des États-Unis vis-à-vis de la Chine mais bien d'un découplage réciproque. Plusieurs initiatives chinoises viennent répliquer les initiatives américaines avec une logique de fermeture sélective de l'économie chinoise.

En réponse à la *Entity List* du *US Bureau of Industry and Security* [Liste des entités du Bureau américain de l'industrie et de la sécurité], qui restreint les exportations de certaines entreprises étrangères et qui recense déjà plus de 60 entreprises chinoises accusées de soutenir les activités militaires de Pékin, la Chine a introduit une liste similaire en septembre 2020, la *Unreliable Entity List* [Liste des entités non-fiables] ainsi qu'une nouvelle loi sur le contrôle des exportations, entrée en vigueur début décembre 2020.

En 2020, les États-Unis ont lancé en 2020 un *Clean Network programme* [Programme de réseau propre], restreignant aux entreprises de pays démocratiques fiables l'utilisation des technologies et services dans les infrastructures américaines de l'information. La Chine a entrepris, pour sa part, de renforcer sa réglementation sur la sécurité et la protection des infrastructures d'informations sensibles dès août 2021. Elle a imposé des exigences de localisation des données et obligé les entreprises chinoises à éviter l'utilisation de technologies étrangères dans les secteurs stratégiques afin de garantir des chaînes de valeur plus autonomes et plus contrôlables.

Par ailleurs, en juin 2021, la Chine a répondu aux mesures américaines à portée extraterritoriale avec sa propre stratégie extraterritoriale, qui pourrait cibler des entreprises européennes. L'importance des enjeux de sécurité nationale dans la conduite de la politique économique chinoise incite même Xi à privilégier plus d'auto-suffisance en matière de production et de consommation, malgré l'impact négatif potentiel que cela peut avoir sur la productivité de l'économie chinoise.

6 Giles C. 2019. "IMF slashes global growth forecast on trade war fears", *Financial Times*, 15 octobre.

L'Inde elle-même accroît ses efforts pour réduire l'influence de Pékin dans son secteur technologique, demandant aux entreprises de faire un choix entre les investissements chinois et l'accès au vaste marché indien. D'autres pays pourraient suivre cette voie, créant une multiplicité de normes technologiques qui forcerait les entreprises à naviguer entre différents ensembles normatifs très cloisonnés. Les entreprises craignent d'être exposées à une pression croissante pour s'aligner sur les objectifs politiques de Washington ou Pékin alors que les mesures coercitives se multiplient.

Bien qu'elle porte atteinte aux principes fondamentaux de non-discrimination et de transparence de l'OMC, la coercition commerciale s'est développée, en particulier avec les sanctions chinoises qui ont ciblé l'Australie, le Canada et plus récemment la Lituanie. Ce dernier cas est particulièrement préoccupant car la Chine a non seulement expulsée officiellement la Lituanie de son système de dédouanement mais elle a aussi élargi les sanctions aux partenaires utilisant des composants lituaniens. Cette amplification de l'impact des sanctions à travers les réseaux complexes de chaînes d'approvisionnement, crée plus d'insécurité dans le commerce mondial.

Les sanctions décidées par les alliés de l'Ukraine pour isoler la Russie financièrement et commercialement, donne encore une nouvelle dimension à l'interdépendance économique. Le coût est élevé pour les entreprises étrangères qui respectent les sanctions ou ne veulent pas compromettre leur réputation auprès des consommateurs et cessent leurs relations avec la Russie pour l'approvisionnement, les exportations ou les investissements. L'effet domino des sanctions sur les chaînes d'approvisionnement s'étend rapidement à l'échelle globale, avec une forte inflation sur les marchés des matières premières et des coûts des transports. L'interdiction de survol de l'espace aérien russe oblige tous les transporteurs aériens transitant d'Asie vers l'Europe à contourner l'immense territoire de la Russie, et les sanctions relatives au fret maritime vers et en provenance de la Russie aggravent les goulots d'étranglements causés par ces sanctions.

En outre, la fragmentation du marché mondial est accélérée par la réponse de la Chine à la guerre en Ukraine et le maintien de la politique de zéro-Covid pour faire face à la résurgence de la pandémie sur son territoire. Par le maintien de sa posture ambiguë et l'intensification des échanges commerciaux avec la Russie qui ne sont pas exposées aux sanctions<sup>7</sup>, Xi contraint les alliés de l'Ukraine à anticiper une accélération du découplage économique en réduisant plus activement leurs dépendances critiques vis à vis de la Chine.

Xi Jinping soutient Vladimir Poutine pour préserver son partenariat stratégique de long terme signé le 3 février intitulé « Russie et Chine : un partenariat stratégique pour l'avenir », visant à changer l'ordre libéral mondial. Mais l'économie chinoise continue à ralentir, avec une baisse de la consommation intérieure, une crise persistante de l'immobilier et des confinements massifs qui impactent fortement les chaînes d'approvisionnement. Ce contexte rend l'objectif d'auto-suffisance de l'économie chinoise plus difficile à atteindre et pourrait empêcher Xi de s'engager dans une confrontation plus ouverte avec l'UE (qui reste le principal partenaire commercial de la Chine, comptant pour 13,7 % de son commerce international) ou les États-Unis (qui représentent 12,5 % de son commerce international), qui peuvent utiliser leur instrument d'extraterritorialité pour poursuivre les entreprises chinoises ne respectant pas les sanctions.

Mais en restant sur cette ligne de crête, Xi Jinping attise la division entre démocraties libérales et autocraties. Il se pose en leader du groupe de pays qui n'a pas condamné la Russie et qui est susceptible de rejoindre une critique plus ouverte du système international libéral reposant sur des règles (à commencer par le groupe des BRICS, dont la Chine assurera la présidence en 2022). Le 31 mars, la représentante américaine au commerce Katherine Tai avait ainsi conclu devant la Commission *Ways and Means* de la Chambre des représentants : « nous sommes de plus en plus inquiets pour la sécurité de nos chaînes de valeur et à l'égard de notre

---

<sup>7</sup> Depuis l'invasion de l'Ukraine, les exportations chinoises vers la Russie ont chuté de 38 % par rapport au second semestre de 2021. Les entreprises chinoises ne veulent pas être exposées aux sanctions. Mais la Chine continue à soutenir la Russie en augmentant ses importations de produits russes (+12 % du commerce total de la Chine avec la Russie en mars 2022 par rapport à 2021 : soit une plus forte croissance que celle des importations et exportations totales de la Chine).

dépendance à des partenaires avec lesquels nous ne sommes pas à l'aise ». La fragmentation du commerce mondial devrait se poursuivre.

Il est difficile d'anticiper la délimitation de potentiels blocs concurrents et leurs dynamiques internes. Risque-t-on d'aboutir à un bloc plus intégré de démocraties alliées souhaitant plus de libéralisation et renforcer leur alignement réglementaire ? Les États-Unis, ou les États-Unis plus l'UE, voire plus largement les pays occidentaux pourraient-ils réduire drastiquement leur commerce avec la Chine et les pays qui lui sont étroitement affiliés, voire plus largement avec les pays non démocratiques, qui représentent une part importante de la population mondiale ? Cela pourrait-il en outre conduire à une fragmentation plus forte du commerce mondial, avec les pays occidentaux qui suspendent les avantages de la « nation la plus favorisée » des partenaires commerciaux hostiles ? Pourrions-nous encore garantir la résilience des chaînes d'approvisionnement dans ce monde instable marqué par les rivalités géopolitiques ?

## I DE NOUVEAUX DÉFIS POUR LA RÉSILIENCE DES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT DANS UN ÉCOSYSTÈME COMMERCIAL AGRESSIF

La pandémie a mis en évidence les dépendances stratégiques de l'UE. Elle a suscité à travers le monde une vague de révisions des chaînes d'approvisionnement pour identifier les dépendances excessives à un pays ou une entreprise en biens intermédiaires ou produits finaux. Au-delà des besoins de consommation actuelle, il faut anticiper les futurs besoins créés par l'innovation. Désormais les ruptures d'approvisionnement provoquées par les restrictions aux d'exportation, la suspension de certains investissements et la réorientation des échanges commerciaux peuvent encore amplifier les dépendances ou en provoquer de nouvelles en produits intermédiaires. Il est d'autant plus urgent de réduire ces dépendances qu'elles sont devenues des cibles mouvantes plus complexes à identifier.

Mais il ne s'agit pas d'un simple choix binaire entre un approvisionnement national ou étranger. Jusqu'à présent la relocalisation était peu justifiée d'un point de vue économique. Mais l'hyper-géo-politisation et la fragmentation du commerce mondial appellent à faire de la sécurité une priorité, moyennant des coûts supplémentaires. Il s'agit de renforcer encore la capacité de production de biens stratégiques dans l'UE, au-delà de ce qui a déjà été entrepris dans le cadre des alliances industrielles européennes permettant de concentrer les besoins d'investissement, et des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) qui portent sur les batteries et les semi-conducteurs, les capacités de stockage de données, l'hydrogène propre, la microélectronique et la connectivité.

Depuis la pandémie les entreprises envisagent plus de diversification et attendent de la Commission européenne qu'elle négocie plus d'ouverture des marchés. Alors que fin 2020 elles prévoyaient de se tourner vers des sources d'approvisionnement alternatives, elles étaient moins de 15 % à soutenir la relocalisation des chaînes d'approvisionnement, et près d'un tiers à envisager un rapprochement géographique<sup>8</sup>. Mais le coût de cette diversification, les rend hésitantes. Une étude portant sur les entreprises françaises montre qu'en réaction aux problèmes d'approvisionnement provoqués par le premier confinement chinois, elles ont privilégié la gestion des stocks à la diversification géographique de l'approvisionnement<sup>9</sup>.

Pendant la pandémie le commerce sur de longues distances a augmenté à nouveau plus que le commerce sur des courtes distances, suggérant que la régionalisation n'est pas toujours la meilleure option pour renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement et qu'il faut dans certains cas avoir recours à des approvisionnements éloignés<sup>10</sup>. L'augmentation constante de la part du secteur des services dans le commerce mondial contredit également l'argument d'une tendance à la démondialisation.

Alors qu'en 2022 les entreprises sont confrontées à de nouvelles vagues de confinement

8 Allianz/Euler Hermes. 2020. "Global Supply Chain Survey: In Search of Post-Covid-19 Resilience", 10 décembre, p. 7.

9 Lafrogne-Joussier R., Martin J. & Mejean I. 2022. "Supply chain disruptions and mitigation strategies", *Vox-EU/CEPR*, 5 février.

10 S. A. Altman and C. R. Bastian, 2022, *op cit.*

drastique en Chine et doivent se préparer à s'adapter à la future législation européenne sur la diligence raisonnable, la fragmentation du commerce mondial avec une hausse des restrictions à l'exportation de biens essentiels rend plus pressante la diversification de l'approvisionnement.

On assistait déjà à une réduction mondiale des mesures de facilitation des importations pour les biens essentiels (alimentation et médicaments), sans réduction comparable des mesures de restriction des exportations<sup>11</sup>. Les États-Unis évoquent à présent la possibilité d'étendre les restrictions aux exportations de technologies également aux investissements sortants. La proposition de la Commission européenne de février 2022 concernant les semi-conducteurs suggère même d'en restreindre les exportations si l'on anticipe un risque de pénuries d'approvisionnement dans certains États membres.

Mais les derniers ajustements de la politique commerciale européenne facilitent ce changement de paradigme dans le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement, en passant du « juste à temps » au « au cas où », et maintenant à « la sécurité d'abord ».

---

<sup>11</sup> Evenett S. 2022. "Essential goods initiative", SGEPT, février.

## II • La réactivité de la politique commerciale de l'UE

Pour évaluer la pertinence de la réponse européenne à la fragmentation du commerce international, il faut d'abord tenir compte du degré d'intégration de l'UE dans le commerce mondial et de sa dépendance à la Chine.

### I L'UE, UNE PUISSANCE COMMERCIALE QUI A SES SPÉCIFICITÉS

L'UE continue d'avoir des chaînes d'approvisionnement très régionales. Alors que la part mondiale moyenne de contenu à valeur ajoutée étrangère dans les exportations brutes est d'environ 20 %, celle de l'UE est limitée à 11,6 %, c'est-à-dire supérieure au niveau des États-Unis mais similaire au niveau japonais et inférieure au niveau chinois de 16,7 %<sup>12</sup>. Mais la part de la valeur ajoutée extrarégionale continue à augmenter et à mondialiser les chaînes de valeur européennes<sup>13</sup>.

L'économie de l'UE dépend aussi davantage des exportations que l'économie américaine. Son ratio d'exportations (extra-européennes) par rapport au PIB atteint 15 % : elle est donc près de deux fois plus dépendante des exportations que les États-Unis, dont le ratio des exportations par rapport au PIB est de 8 %<sup>14</sup>.

Les exportations européennes dépendent par ailleurs davantage du marché chinois que les exportations américaines. En 2019, 9 % des exportations extra-européennes de biens étaient destinées à la Chine (contre 18 % aux États-Unis), alors que les États-Unis exportaient 6 % de leurs biens vers la Chine (et 16 % vers l'UE)<sup>15</sup>. En 2020, la Chine était même devenue le premier partenaire commercial de l'UE pour les biens et la relation est de plus en plus déséquilibrée. Malgré une balance commerciale positive avec la Chine dans le secteur des services, et un déficit commercial en matière de biens beaucoup moins élevé que celui des États-Unis (qui avait atteint 310 milliards de dollars en 2020), le déficit commercial de l'UE face à la Chine dans le secteur des biens continue à augmenter (181 milliards d'euros en 2020).

Pour les entreprises européennes, réduire leur accès au marché chinois serait très coûteux. La classe moyenne chinoise devrait doubler, pour atteindre 800 millions de consommateurs hyperconnectés en 2030. Elle représente un marché vital pour tous les pays tiers. Une enquête de 2021 de la Chambre de commerce de l'UE en Chine (EUCCC) a montré que 60 % des entreprises européennes en Chine envisageaient d'investir davantage sur le marché chinois (plus de 4 % par rapport à l'enquête de 2019 avant le Covid)<sup>16</sup>. Elles sont également confrontées à la concurrence des entreprises américaines qui n'ont pas davantage l'intention d'abandonner le marché chinois (notamment dans les secteurs de l'automobile, des biens de consommation, du conseil et de la finance). Le sondage de la Chambre de commerce américaine à Shanghai pendant l'été 2021 concluait que 60% des plus de 300 entreprises américaines implantées en Chine avaient augmenté leurs investissements par rapport à 2020 ; 72% n'avaient pas l'intention de délocaliser leur production de Chine dans les trois prochaines années et aucune n'avait relocalisé sa production de Chine aux États-Unis<sup>17</sup>.

Avant l'invasion russe, l'EUCCC avait déjà indiqué que les entreprises, notamment celles des secteurs de l'information, de la communication et des services financiers, seraient contraintes de segmenter leur production entre les États-Unis et la Chine. Il leur faudrait choisir entre les technologies chinoises ou américaines afin de se conformer aux normes spécifiques de chaque pays. Selon la part que représente la Chine dans leur marché mondial, les entreprises

<sup>12</sup> Base de données TiVA 2018, OCDE.

<sup>13</sup> Miroudot S. & Nordström H. 2020. "Made in the World? Global Value Chains in the Midst of Rising Protectionism", *Review of Industrial Organization*, Vol. 57, No. 2, septembre 2020, p. 215.

L'industrie manufacturière européenne (avec les équipements informatiques, électroniques et électriques en tête) est généralement plus dépendante aux contenus à valeur ajoutée étrangère que le secteur des services, même si l'approvisionnement national est majoritaire pour tous les deux.

<sup>14</sup> Calculs basés sur les données de 2019 de l'OMC pour les exportations de marchandises et de la Banque mondiale pour le PIB.

<sup>15</sup> Données du FMI, 2020.

<sup>16</sup> "Business confidence survey 2021", EUCCC.

<sup>17</sup> Huang T. & Lardy N. R. 2022. "Foreign corporates investing in China surged in 2021", PIIE, 29 mars.

pourraient opter entre d'une part un « système dual » avec une chaîne d'approvisionnement et une R&D spécifiques pour le marché chinois, avec en parallèle une chaîne d'approvisionnement destinée au reste du monde ; ou d'autre part un système « d'architecture flexible », qui assure les opérations internationales à partir de chaînes de valeur qui couvrent la Chine et le reste du monde, et permet de ne localiser en Chine que ce qui est strictement nécessaire au respect des nouvelles réglementations chinoises.

Cette duplication partielle ou totale des chaînes d'approvisionnement viserait à maintenir l'accès aux deux marchés. Mais dans le nouveau contexte de l'invasion russe, des alliances de pays alliés pourraient se développer. Si des puissances moyennes ou petits pays, notamment dans du voisinage, sont contraints de s'aligner sur la réglementation de l'une des grandes puissances commerciales, la gestion des chaînes d'approvisionnement deviendrait plus complexe. Ce contexte international moins favorable à une économie ouverte fortement intégrée dans le commerce mondial appelle à accélérer la construction de l'autonomie stratégique européenne.

## I LE NOUVEL ATTRAIT EUROPÉEN POUR L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE

La cohésion des États membres face à la politique tarifaire unilatérale de Donald Trump avait déjà contribué à renforcer la confiance des Européens dans leur capacité à faire preuve d'autonomie stratégique. Leur réponse rapide et proportionnée à l'augmentation des droits de douane américains sur l'acier et l'aluminium les a rendus crédibles pour mettre en place une stratégie de dissuasion efficace face à la menace d'une extension des droits de douane au secteur automobile. La confiance acquise par les Européens a certainement contribué à apporter une réponse ferme à l'invasion russe.

Alors que l'Administration Trump a rendu les États-Unis moins fiables aux yeux des Européens, en particulier en bloquant l'Organe d'appel du mécanisme de règlement des différends de l'OMC en s'opposant à la nomination de nouveaux juges, l'UE a entrepris de se doter d'un agenda de concurrence équitable qui privilégie un système fondé sur des règles. Loin d'être une Europe « naïve », comme elle est souvent décrite en évoquant une Europe ouverte sans défense, elle est restée attachée à sa doctrine multilatérale, tout en se dotant d'instruments de défense autonome qui lui permettent de mieux protéger le Marché unique des distorsions de concurrence encore insuffisamment traitées par l'OMC.

## I NE PAS RENONCER AU MULTILATÉRALISME

La défense des règles multilatérales reste un pilier de la politique commerciale européenne. La non-discrimination et la transparence ont apporté de la stabilité au commerce mondial. Face au blocage de l'organe d'appel de l'OMC l'UE a activement soutenu l'arrangement multipartite de mars 2020 donnant accès à ses signataires, dont la Chine, à une procédure d'appel indépendante qui permet de continuer à utiliser le mécanisme de règlement des différends.

Les États-Unis semblent vouloir revenir aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), par lequel les parties ne peuvent être soumises à une décision contraignante par un panel d'arbitrage de l'organe de règlement des différends. Mais l'UE continue à appeler à une réforme de l'organe d'appel qui lui permette encore de le préserver. Les plaintes que l'UE a envoyées à l'OMC en février 2021 à propos des sanctions chinoises contre la Lituanie et de l'usage illégal de brevets européens par la Chine soulignent l'importance des règles multilatérales et du bon fonctionnement du mécanisme de règlement des différends. Il convient aussi de noter que les sanctions occidentales contre la Russie, tout comme la suspension par les pays du G7 des droits de la Russie au titre de la clause de la nation la plus favorisée, se réfèrent à l'article XXI(b) du GATT qui permet à un membre de prendre toutes mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> La décision en 2019 du groupe spécial d'arbitrage de l'OMC intitulée « Russie – Mesures concernant le trafic en transit » (WT/DS512/R), qui concernait les restrictions imposées par la Russie sur le flux du trafic en transit en provenance d'Ukraine, a été la première à fournir une interprétation des « intérêts essentiels de sécurité ». Bien que le groupe spécial ait conclu qu'il était compétent pour examiner l'invocation par un membre de l'OMC de

Outre le besoin d'adopter de nouvelles règles communes pour les secteurs en développement (comme le commerce électronique, la réponse au dérèglement climatique, l'investissement, etc.), l'UE appelle à corriger les failles des règles multilatérales qui créent des distorsions commerciales et des déséquilibres globaux<sup>19</sup>. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, il est cependant moins évident de parvenir à ramener les États-Unis et la Chine à la table des négociations, alors que leurs relations bilatérales sont déjà essentiellement gérées en dehors de l'OMC, par le biais de l'accord « *Phase one deal* ». La 12<sup>e</sup> conférence ministérielle de l'OMC de juin 2022 a permis d'aboutir à un accord inespéré sur divers enjeux sectoriels (subventions à la pêche, moratoire sur les transmissions électroniques, conditions de dérogations aux licences obligatoires pour les vaccins contre le Covid-19, limitation des restrictions à l'exportation de denrées alimentaires achetées à des fins humanitaires, ...). Mais le report de la réforme de l'OMC à de futures négociations reste très décevant et la réticence des États-Unis et de la Chine à s'engager dans cette réforme ne permet pas encore d'espérer des progrès significatifs à court terme.

Il pourrait y avoir plus d'appétence à l'avenir pour des alliances entre membres de l'OMC aux intérêts similaires, tels que l'initiative plurilatérale lancée en janvier 2020 entre l'UE, les États-Unis et le Japon pour réduire l'octroi de subventions industrielles et augmenter la pression sur la Chine afin qu'elle limite ses subventions qui créent les distorsions de concurrence. Mais des pays comme l'Inde et l'Afrique du Sud, qui se sont déjà fortement opposés à des formats trilatéraux pourtant ouverts aux autres membres qui souhaitent les rejoindre, peuvent encore bloquer ces négociations.

Dans ce contexte l'anticipation par l'UE qu'elle serait plus efficace pour soutenir le multilatéralisme si elle renforce ses instruments de défense autonome pour une concurrence équitable, semble plus jamais adaptée au contexte actuel.

## I UN AGENDA DE CONCURRENCE ÉQUITABLE FONDÉ SUR DES OUTILS DE DÉFENSE AUTONOME

La protection des entreprises européennes contre les distorsions commerciales créées par les subventions illimitées ou l'asymétrie d'accès aux marchés publics était une des priorités de la Communication de la Commission européenne de 2019 sur les relations UE-Chine, intitulée *Strategic Outlook*, qui définit plusieurs objectifs pour parvenir à une concurrence équitable. Un poste de « procureur commercial » (CTEO<sup>20</sup>) est créé en 2020 pour contrôler la mise en œuvre des accords commerciaux afin de s'assurer que les bénéfices escomptés renforcent la légitimité de la politique commerciale européenne. Une contribution décisive de la révision de la politique commerciale de 2021 a été aussi de présenter une stratégie de concurrence équitable qui permet à l'UE d'agir de manière proactive. Il ne s'agit pas seulement de compenser les effets négatifs des distorsions commerciales, mais d'agir de manière préventive avec des instruments de défense commerciale autonome qui signalent aux pays tiers ce à quoi ils s'exposent s'ils ne respectent pas les termes d'une concurrence équitable.

La première étape a été la mise en place du mécanisme de contrôle des investissements directs étrangers en octobre 2020 visant à protéger les actifs stratégiques européens des investissements prédateurs.

D'autres outils ont été proposés par la Commission européenne pour compléter la boîte à outils de l'UE, tout en respectant les règles de non-discrimination et de proportionnalité de l'OMC. La crainte de plusieurs États membres que ces outils soient utilisés à des fins protectionnistes et réduisent l'attractivité du Marché unique a suscité de longues négociations pour calibrer des outils qui soient efficace contre les distorsions commerciales. Mais comme l'a reconnu le 9 mars le Premier ministre néerlandais, Mark Rutte, fervent partisan du libre-échange, l'invasion russe est « l'ultime avertissement » que la vision française d'une

---

<sup>19</sup> l'exception de sécurité nationale, l'évaluation de la légitimité des mesures discriminatoires appliquées au nom des « intérêts essentiels de sécurité » continuera néanmoins à susciter des différends juridiques.

<sup>19</sup> Commission européenne. 2021. [Réforme de l'OMC. Vers un système commercial multilatéral durable et efficace.](#)

<sup>20</sup> Chief Trade Enforcement Officer.

autonomie stratégique ouverte est nécessaire pour « défendre » l'UE<sup>21</sup> : il faut davantage de protection sans protectionnisme. Les accords obtenus pendant la présidence française du Conseil de l'UE sur trois outils supplémentaires signalent davantage d'alignement des 27 sur cet objectif.

- **L'instrument relatif aux marchés publics (International procurement instrument – IPI)** vise à obtenir des pays tiers qu'ils respectent un principe de réciprocité dans l'ouverture de leur marché public, alors que le marché public européen est l'un des plus grands et des plus accessibles au monde. La valeur des appels d'offre européens remportés en particulier par la Chine est passée de 750 millions d'euros en 2019 à 2 milliards d'euros en 2020, alors qu'après les États-Unis, la Chine est le pays qui a remporté le plus de marchés publics européens pendant la période 2016-2019<sup>22</sup>. Cet instrument offre à l'UE la possibilité de lancer une enquête s'il y a une suspicion que le pays d'origine des entreprises étrangères qui répondent aux appels d'offre européens restreint l'accès aux entreprises européennes sur ses marchés publics. L'UE peut engager des consultations avec le pays concerné sur l'ouverture de son marché public et, in fine, restreindre l'accès aux marchés publics européens aux entreprises étrangères dont le pays d'origine n'accepte pas davantage de réciprocité – en appliquant une mesure d'ajustement de la note ou en les excluant des appels d'offre européens.
- **Le mécanisme de contrôle des subventions étrangères au sein du Marché unique** : il permettra d'identifier l'investisseur final et d'empêcher tout concurrent étranger de bénéficier de l'avantage d'une aide d'État illimitée faussant la concurrence. Cet instrument cible d'une part les subventions résultant des restrictions à l'exportations de matières premières, en offrant aux producteurs locaux un accès à des matières premières moins chères, et d'autre part les subventions transnationales (tels que les prêts préférentiels, les lignes de crédit à court terme, l'injection de capitaux, etc.) accordés aux producteurs du pays exportateur par un autre pays étranger, comme la Chine.

Les tensions géopolitiques actuelles contribuent également à accélérer les négociations en trilogue sur un nouvel instrument clé :

- **L'instrument anti-coercition pourrait s'avérer l'outil le plus décisif** s'il protège efficacement l'UE et ses États membres d'une coercition économique pratiquée par plus de pays et avec des modalités de plus en plus variées (allant d'initiatives réglementaires à des modes de coercition moins décelables et plus discrets utilisant, comme c'est le cas en Chine, le levier du contrôle étatique d'entreprises privées, ou la réactivité des consommateurs chinois aux positions du parti communiste chinois). La dérogation aux restrictions à l'exportation négociée par l'UE avec l'Administration Biden pour éviter que les sanctions ciblant la Russie ne portent préjudice à des entreprises européennes, ne protège pas l'UE des sanctions extraterritoriales qui pourraient être décidées par de futures administrations américaines. La Chine se sert aussi de plus en plus des échanges commerciaux pour exercer une coercition économique sur les pays tiers. La Russie a répondu aux sanctions qui la ciblent en suspendant ses exportations vers les pays concernés pour plus de 200 produits, y compris le gaz pour la Bulgarie et la Pologne. D'autres pays pourraient encore s'aligner pour accroître le levier de cette coercition économique. Le calibrage de l'instrument européen anti-coercition est donc essentiel puisqu'il est conçu pour être dissuasif, l'application de contre-mesures devant n'advenir qu'en dernier ressort. Indépendamment de l'implication des parties prenantes, la marge d'appréciation laissée à la Commission européenne

<sup>21</sup> Discours du Premier ministre Mark Rutte à Sciences Po Paris sur les récents développements en Ukraine, 9 mars 2022. Mark Rutte a cependant insisté sur une autonomie stratégique « ouverte » de l'UE, tandis qu'Emmanuel Macron a plus fréquemment fait référence à l'« autonomie stratégique » de l'UE, jusqu'à son discours lors de la cérémonie de clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, le 9 mai 2022, lors duquel il faisait référence à une « Europe ouverte ».

<sup>22</sup> Sartori E. 2021, "EU-China trade – levelling the playing field at last?", MERICS, in *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market*, Commission européenne, 28 septembre, p. 141.

pour utiliser cet instrument et évaluer les contre-mesures possibles est décisive. La crédibilité de la dissuasion repose sur le caractère politique de la décision finale reposant sur « l'intérêt de l'Union », notamment du fait que seul un vote à la majorité qualifiée inversée pourrait empêcher l'adoption de la décision finale. La défense des intérêts de l'Union par le biais de cet instrument pourrait donc engager les Européens dans un processus plus ontologique d'affirmation de leur identité, du rôle qu'ils veulent jouer à l'échelle mondiale et de la façon dont ils devraient recalibrer leur position vis-à-vis de la Chine.

Les États-Unis prennent la même voie : en mai 2021, la représentante américaine au commerce, Katherine Tai, appelait à adopter de nouveaux outils contre la concurrence déloyale qui ne se limitent pas à l'adoption de contre-mesures défensives. Le 25 mars 2022, elle affirmait à nouveau que les États-Unis mettraient davantage de pression sur la Chine pour l'amener à modifier ses pratiques commerciales déloyales. Le Comité de l'accès au marché de l'OMC a également reçu le 31 mars 2022 des plaintes de l'Australie, de l'UE, des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et du Japon relatives aux pratiques coercitives de la Chine.

Par ailleurs, la réduction de la dépendance de l'UE à l'importation de certains biens stratégiques est une autre priorité de l'autonomie stratégique de l'UE.

## I DÉPENDANCES CRITIQUES ET DIVERSIFICATION

La pandémie a révélé une bonne résilience des chaînes d'approvisionnement mondiales. Les ruptures d'approvisionnement que l'on a connu pour certains produits, comme les équipements de protection personnelle, étaient davantage liées à un choc sans précédent de la demande mondiale qu'à des failles des chaînes d'approvisionnement. Mais cet avertissement appelle à réduire plus activement les dépendances critiques.

Concernant les matières premières qui sont indispensables à l'économie européenne, la Commission a commencé à en dresser la liste dès 2008 et l'actualise tous les trois ans pour tenir compte de l'évolution de la production, des marchés et des besoins liés à l'innovation technologique. La dernière mise à jour qui date de 2020 en compte 30.

Cependant, la révision de la politique commerciale de 2021 ne faisait encore qu'évoquer une future évaluation des dépendances critiques de l'UE en se contentant de mentionner la contribution des accords commerciaux bilatéraux pour accéder aux matières premières. Elle insiste sur les conditions d'une diversification des approvisionnements sans présenter de stratégie pour réduire effectivement ces dépendances stratégiques et plaide avant tout pour une « autonomie stratégique ouverte », avec une distinction claire entre autonomie stratégique et autarcie. Une politique industrielle forte est nécessaire pour assurer une production et des réserves stratégiques. Mais il y a des limites à la relocalisation. Cela concerne avant tout les produits stratégiques pour lesquels les Européens ont identifié une dépendance excessive à l'égard d'un pays ou d'un producteur. Mais au-delà des produits stratégiques les plus évidents (batteries, semi-conducteurs, et autres biens de haute technologies), le défi reste d'identifier les principaux risques et les pénuries potentielles en produits stratégiques.

Le premier bilan la Commission publié en mai 2021 s'était concentré sur quatre écosystèmes stratégiques (défense et aéronautique ; industries énergie-intensives ; renouvelables, numérique et électronique ; et santé) évalués à l'aide de trois indicateurs clés : concentration de la production, importance de la demande de l'UE et capacité nationale à remplacer les importations<sup>23</sup>. Il concluait à une forte dépendance de l'UE à 137 produits importés, avec une faible capacité à substituer 34 d'entre eux, ce qui ne représentait que respectivement 6 et 0,6 % de la valeur des importations européennes. La dépendance de l'UE à l'égard des importations chinoises pour les 137 produits identifiés s'élève à 52 %. Le document de travail de la Commission publié le 22 février 2022 a élargi ce bilan à de nouveaux domaines (terres rares et magnésium, produits chimiques, panneaux et technologies photovoltaïques, technologies et capacités en matière de cybersécurité, logiciels informatiques).

<sup>23</sup> La dépendance est mesurée grâce à trois indicateurs clés : concentration de la production, importance de la demande de l'UE, capacité de l'UE à substituer les importations. Commission européenne. 2021. "Strategic Dependencies and Capacities" (SWD/2021/352), 5 mai.

La réduction de la dépendance aux importations de matières premières essentielles passe rarement par la relocalisation. Reconstruire des capacités de production de biens stratégiques sur le territoire national est également coûteux et justifie souvent un recours à la robotisation pour compenser le coût de la relocalisation. Les entreprises tendent à favoriser la diversification, en se dotant d'un fournisseur supplémentaire (soit la stratégie appelée « la Chine + un »). Mais pour privilégier une production européenne, il leur faut des conditions avantageuses ; c'est-à-dire une étroite coordination des plusieurs politiques (recherche et innovation, industrie, concurrence et commerce, etc.) et un usage actif des instruments de défense commerciale autonome pour soutenir une concurrence plus juste.

Il faut d'abord se concentrer sur la réduction de la liste initiale des dépendances stratégiques. L'interdépendance commerciale avec la Chine reste importante pour maintenir le pays engagé dans la mondialisation et empêcher qu'il ne se tourne de manière plus radicale vers une autarcie qui pourrait aussi le rendre plus agressif. L'invasion russe de l'Ukraine montre cependant que l'UE doit aussi anticiper un éventuel scénario de confrontation plus brutale avec la Chine, avec une réduction de sa dépendance excessive à l'égard de la production chinoise pour un éventail plus large de produits à faible technologie. Les entreprises n'affichent pas un appétit de découplage qui permette de se préparer sérieusement à un potentiel découplage brutal. Elles ont une allégeance nationale limitée. Elles s'adressent à la demande des consommateurs bien plus qu'aux besoins des citoyens. Assumer le coût d'une diversification de l'approvisionnement pour anticiper un risque de découplage brutal supposerait de sensibiliser beaucoup plus les consommateurs européens aux risques géopolitiques actuels et au besoin de défendre « l'intérêt européen ».

Si l'invasion de l'Ukraine sert de catalyseur pour mieux cerner l'intérêt de l'UE, un effort de diversification suppose de maintenir le marché européen ouvert, plutôt qu'un quelconque scénario de démondialisation. Le problème de l'inégale répartition des bénéfices du commerce demeure. Mais faire du commerce un instrument de résilience pour l'économie européenne renforce la légitimité d'une politique commerciale européenne active. Il faut cependant des initiatives supplémentaires pour créer plus d'incitations à la diversification.

### **III • Renforcer l'effet de levier de la politique commerciale pour une autonomie stratégique ouverte de l'UE**

Sur le principe, la diversification fonctionne bien. Mais l'UE n'est pas un État unitaire, susceptible de s'engager facilement dans des échanges commerciaux administrés. Ce sont les entreprises qui décident et elles se concentrent sur ce qu'elles peuvent contrôler – notamment leur réactivité face à une crise – au lieu d'investir pour bien anticiper les risques et prendre les mesures qui permettent de les atténuer. La Commission européenne a donc un rôle clé à jouer pour créer les conditions de la diversification, en commençant par fournir aux entreprises les données qui leur permettent de bien anticiper les risques géopolitiques, en permettant de développer une intelligence des dépendances critiques qui ne soit pas fondée sur les seules données douanières agrégées de l'UE.

#### **I RENFORCER LA CAPACITÉ DE CONTRÔLE DES DÉPENDANCES STRATÉGIQUES DE L'UE**

Les entreprises peuvent évaluer la vulnérabilité de leur fournisseur direct en amont et de leur client direct en aval. Mais l'évaluation de la capacité de résilience en amont, pour leur deuxième voire troisième fournisseur, est plus rare. Elles n'ont pas de vue globale sur l'intégralité de la chaîne d'approvisionnement qui assure une traçabilité des risques. Elles ne sont pas non plus incitées à évaluer l'impact de leurs décisions sur les parties tierces, rendant la résilience systémique des chaînes d'approvisionnement difficile à gérer.

La Commission européenne n'a pas encore donné de détail sur son futur « instrument du marché unique pour les situations d'urgence », qui est prévu pour mieux anticiper et réagir à la prochaine crise qui pourrait provoquer des chocs majeurs d'offre et ou de demande au sein du Marché unique, et notamment réduire les dépendances stratégiques structurelles de l'UE. Cependant, compte tenu de la réticence des entreprises privées à partager leurs données stratégiques, la Commission devrait activement contribuer à développer une capacité d'analyse collective des dépendances critiques à l'échelle européenne, voire à l'échelle mondiale.

Il faut identifier le type d'informations pertinentes et assurer la fiabilité d'un système de partage de données sensibles. En s'appuyant sur l'expérience du contrôle des exportations d'équipements de protection personnels pour garantir un approvisionnement à tous les États membres, la Commission européenne pourrait collecter les données des entreprises relatives à leurs processus de production, leurs stocks et leurs chaînes d'approvisionnement. Le recours à la technologie *blockchain* qui permettrait de sécuriser l'information, contribuerait à renforcer la confiance des parties prenantes. Tous les acteurs d'un écosystème industriel commun (grandes entreprises, sous-traitants, laboratoires de recherche, universités et autres) seraient encouragés à tirer sonner l'alarme lorsqu'ils identifient un risque de rupture d'approvisionnement. Un effort de vérification préalable des dépendances pourrait aussi être demandé aux grandes entreprises afin qu'elles améliorent leur gestion macroprudentielle du risque tout au long des chaînes d'approvisionnement.

#### **I RESTAURER LA CAPACITÉ DES EUROPÉENS À RATIFIER DE NOUVEAUX ACCORDS COMMERCIAUX**

Avec plus de 40 accords, l'UE est la puissance commerciale qui a signé le plus d'accords commerciaux à travers le monde. Les entreprises européennes profitent de cet avantage comparatif. Pour soutenir leurs efforts de diversification, de nouveaux accords doivent encore être négociés pour garantir que les entreprises européennes ne seront pas discriminées lorsqu'elles cherchent à accéder aux matières premières, et notamment réduire la forte dépendance de l'UE à l'égard des importations de terres rares utilisées dans les technologies vertes et numériques. 95 % de l'approvisionnement européen en terres rares provient de Chine, qui assure 85 % de la capacité de transformation mondiale des terres rares. Alors que la demande européenne en terre rares va doubler d'ici 2030, début 2021, la Chine mentionnait déjà de potentielles interdictions d'exportations, comme elle l'avait fait avec le Japon en

2010<sup>24</sup>. Outre la constitution de stocks et l'amélioration du recyclage, d'importants efforts de recherche et d'innovation sont requis pour réduire la pollution liée à l'extraction et à la transformation des terres rares, et ce afin de renforcer l'acceptabilité sociale de l'exploitation minière et permettre la relocalisation des infrastructures d'extraction en Europe ou dans des pays tiers où les ressources sont disponibles.

L'accès aux matières premières est un objectif clé des négociations engagées avec l'Australie et le Chili. Ce dernier est le principal producteur de lithium au monde et il assure 78 % des besoins en lithium de l'UE pour la fabrication de ses batteries. Un accord de commerce et d'investissement a été conclu avec la Nouvelle-Zélande le 30 juin 2022. Mais il y a déjà un empilement d'accords pour lesquels on ne parvient pas à conclure la procédure de ratification (l'accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada entré provisoirement en vigueur en 2017, l'accord commercial conclu avec le Mexique en avril 2018, le Mercosur signé avec l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay en 2019, et l'accord global d'investissement entre l'UE et la Chine pour lequel un accord de principe a été trouvé en décembre 2020). Alors que l'Administration Biden a écarté de nouvelles négociations sur les accords commerciaux, la réticence de l'opinion publique européenne à soutenir de nouvelles ratifications est d'autant plus préoccupante que la Chine entend occuper la place laissée par les autres grandes puissances commerciales. Elle compte déjà 18 accords de libre-échange (dont des accords régionaux comme celui Chine-ASEAN et le Partenariat économique régional global RCEP<sup>25</sup>) et accélère les négociations de huit accords supplémentaires, en plus de sa candidature à rejoindre le Partenariat transpacifique global (CPTPP)<sup>26</sup>.

La révision de la politique commerciale européenne de 2021 suggère davantage de *nearshoring* dans les pays des Balkans et de la région Moyen-Orient/Afrique du Nord. Si la Chine accroît son emprise en Asie du Sud-Est, en Afrique et en Amérique latine, cela implique aussi pour l'UE de négocier avec les partenaires fiables de ces régions. Relocaliser la production dans des pays amis ne peut cependant se limiter à créer un club de démocraties. Les pays considérés comme des alliés partageant les mêmes idées devraient d'abord être des pays respectueux de l'État de droit.

## I PROMOUVOIR LES NORMES EUROPÉENNES

L'UE est une puissance normative. « L'effet Bruxelles », tel que défini par la juriste finno-américaine Anu Bradford, fait référence à « la capacité unilatérale de l'UE à réguler le marché mondial »<sup>27</sup> avec des pays tiers qui s'alignent sur les normes européennes du Marché unique. Mais la concurrence est de plus en plus vive dans le domaine des normes numériques et la capacité de l'UE à y promouvoir ses propres normes est décisive pour son autonomie stratégique. La Chine, qui ne représente encore que 1,8 % des normes internationales, a de fortes ambitions dans ce domaine, notamment en termes de technologie 5G et d'intelligence artificielle<sup>28</sup>. Elle investit des ressources considérables pour accroître son influence dans les organes de normalisation européens et internationaux, tout en développant une stratégie offensive pour promouvoir ses normes le long des Routes de la soie, qui ont une couverture géographique illimitée. L'UE doit adapter sa stratégie de normalisation aux ressources investies par Pékin. Outre la mobilisation des entreprises européennes au sein des organes

24 Fabry E. 2021. « Réduire la dépendance de l'UE aux importations chinoises de terres rares et autres minerais stratégiques », in dir. Bermann S. & Fabry E. *Construire l'autonomie stratégique de l'Europe face à la Chine*, Rapport n°124, Institut Jacques Delors, décembre 2021, p. 115-121.

25 Le RCEP, signé entre les 10 États membres de l'ASEAN (Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam) et l'Australie, la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande), est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

26 Après que l'administration Trump a retiré les États-Unis du Partenariat transpacifique (TPP) en 2017, le l'accord de libre-échange CPTPP a été conclu entre onze pays de la région Asie-Pacifique (Australie, Brunei, Canada, Chili, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour et Vietnam) et est entré en vigueur en décembre 2018.

27 Bradford A. 2020. *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford University Press.

28 Bondaz A. 2021. « Renforcer la puissance normative européenne face aux ambitions internationales chinoises en matière de normes techniques », in dir. Bermann S. & Fabry E. *Construire l'autonomie stratégique de l'Europe face à la Chine*, Rapport n°124, Institut Jacques Delors, décembre 2021, p. 59-65.

de normalisation, proportionnellement à leurs parts de marché et à leurs moyens, les Européens gagneraient à développer une stratégie commune plus offensive pour promouvoir les normes européennes au sein des organes internationaux et renforcer la coopération dans ce domaine avec les pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique du Sud, tout en garantissant un meilleur contrôle de la conformité de leurs importations avec ces normes. La nouvelle stratégie de normalisation présentée par la Commission européenne le 22 février 2022 suggère à juste titre de renforcer la coordination entre l'UE et des pays fiables. Le financement de projets de normalisation en Afrique et des pays du voisinage de l'UE pourrait cependant être étendu à des régions plus éloignées comme l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est.

L'UE pourrait également envisager de rejoindre l'accord CPTPP dont les normes communes adoptées par onze pays auront un certain poids. Cela pourrait être un instrument puissant pour influencer les pratiques commerciales chinoises.

L'invasion russe donne aussi une nouvelle dimension géopolitique au Conseil du commerce et des technologies (TTC) lancé entre les États-Unis et l'UE en septembre 2021. Les dix groupes de travail portent chacun sur un enjeu essentiel à l'autonomie stratégique de l'UE<sup>29</sup>. Les deux partenaires sont autant en concurrence qu'ils ont d'incitations à coopérer. Au-delà de faciliter la résolution de querelles historiques, le TTC est une plateforme unique de discussion pour traiter les questions d'intérêt commun, y compris le besoin pressant de développer des normes communes, notamment des normes numériques garantes des droits politiques. Mais le TTC devrait avant tout permettre de coordonner les mesures que les États-Unis et l'UE adoptent pour contrer les distorsions commerciales chinoises, comme cela a été le cas pour l'exemption qui concerne les sanctions européennes et américaines ciblant la Russie. Il serait décisif que les accords obtenus par cette coopération puissent être rejoints par d'autres pays afin de contribuer à la promotion d'un ordre mondial fondé sur des règles et de maintenir les États-Unis engagés dans une logique de régulation multilatérale.

Bien qu'il n'ait pas la même ambition que ce Conseil transatlantique, le lancement d'un TTC entre l'UE et l'Inde, annoncé en avril 2022 par la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, signale aussi la volonté de promouvoir plus activement des normes européennes dans la région indopacifique.

## I ANTICIPER L'EFFET DE DÉBORDEMENT DES RESTRICTIONS AUX IMPORTATIONS

La violation par la Russie du droit international a suscité l'application de restrictions commerciales et financières par les alliés occidentaux qui ont un effet domino négatif sur les chaînes d'approvisionnement européennes et mondiales, comme on le voit pour les matières premières. Ces mesures reposent sur une base juridique différente (Article XXI du GATT) de celle des restrictions aux exportations visant à garantir des approvisionnements nationaux/européens de matières premières (article XX du GATT), ou des restrictions coercitives contraires aux règles de l'OMC. Mais on peut craindre un scénario de multiplication des mesures coercitives chinoises de plus en plus informelles et/ou de restrictions à l'exportation à travers le monde pour garantir les approvisionnements stratégiques. Cela pourrait avoir un effet viral négatif sur les chaînes d'approvisionnement internationales dont les prix de marché sont difficiles à contrôler, ce qui aggraverait les problèmes d'approvisionnement. L'UE devrait appeler à poursuivre le travail de recensement des restrictions aux exportations de matériel lié à la pandémie<sup>30</sup> qui a été engagé par le Secrétariat de l'OMC, en l'élargissant à l'ensemble des restrictions aux exportations et aux importations pour garantir plus de transparence et pouvoir mieux anticiper leur impact en amont.

<sup>29</sup> Normes technologiques ; climat et technologies propres ; chaînes d'approvisionnement sécurisées, technologies de l'information et de la communication (TIC) et compétitivité ; gouvernance des données et plates-formes technologiques ; usage abusif des technologies menaçant la sécurité et les droits de l'Homme ; contrôle des exportations ; filtrage des investissements ; promotion de l'accès aux outils numériques et de leur utilisation pour les petites et moyennes entreprises (PME) ; accès aux outils numériques et utilisation des outils numériques ; défis du commerce mondial.

<sup>30</sup> Résumé des restrictions à l'exportation et des mesures d'assouplissement des échanges en rapport avec la pandémie de Covid-19, [G/MA/W/168/Rev.2](#), OMC, 29 mars 2022.

## • Conclusion

L'agenda de concurrence équitable et le renforcement de la résilience des chaînes de valeur forment un pilier important de l'autonomie stratégique de l'UE. Avec les instruments de défense commerciale autonome, l'UE se permet d'être plus offensive pour défendre ses intérêts et maintenir l'ouverture de son marché. Mais l'utilisation de ces instruments sera déterminée par la capacité des États membres à se mettre d'accord sur le type de défi que constitue la Chine, le rôle que l'UE devrait jouer dans le contexte du découplage sino-américain et le degré de dépendance à l'égard de la Chine qu'ils sont prêts à accepter. Le Conseil et le Parlement européen devraient s'engager activement à développer une vision européenne commune à l'égard de la Chine. L'UE doit rééquilibrer son interdépendance avec la Chine, tout en la maintenant engagée dans la mondialisation pour éviter qu'une plus grande auto-suffisance ne la rende plus agressive. Il s'agit d'identifier les domaines dans lesquels la Chine peut augmenter ses besoins en approvisionnements européens et de réduire la dépendance excessive de l'Europe à l'égard des approvisionnements chinois afin que les Européens soient crédibles dans leur volonté de pouvoir y renoncer si un impératif de sécurité les y obligeait. Cette clarification des intérêts de l'UE est vitale alors que la guerre en Ukraine appelle à un rapprochement stratégique avec les États-Unis.

Il existe également un décalage entre la rhétorique politique d'une réduction des dépendances stratégiques européennes et les décisions stratégiques des entreprises privées, qui ne sont pas tenues de garantir l'approvisionnement européen. L'UE pourrait aider les entreprises à mieux évaluer les risques géopolitiques et la nécessité de diversifier leurs approvisionnements en mettant en place un système sécurisé de collecte des informations sur les dépendances critiques tout au long des chaînes d'approvisionnement. S'il existe des incitations à relocaliser une capacité de production de certains produits stratégiques, y compris l'extraction et la transformation des terres rares, la diversification de la production exigera aussi de nouvelles négociations commerciales pour garantir un accès non discriminatoire aux marchés étrangers et une promotion plus active des normes européennes.

Directeur de la publication: Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais Mathilde Durand • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

### Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)

