

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU

#COMMISSION
EUROPÉENNE

#COMMERCE

■ ELVIRE FABRY

Chercheuse senior, politiques commerciales et Brexit, à l'Institut Jacques Delors – Paris

La présente note résulte d'une coopération entre les Instituts Jacques Delors de Paris et de Berlin et fait des propositions concrètes pour la législature européenne à venir.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- SÉCURITÉ & POLITIQUE EXTÉRIEURE

5- NUMÉRIQUE

6- DÉMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI & SOCIAL

9- BUDGET

NEW BEGINNINGS POUR UNE POLITIQUE COMMERCIALE PLUS VERTE ET PLUS INCLUSIVE

1 ■ Une politique stratégique sous haute tension

• Les priorités de politique commerciale seront d'autant plus stratégiques pour la prochaine Commission que la dimension géopolitique de cette politique se renforce : en l'absence d'objectifs clairs de politique étrangère du président Trump, ce sont ses objectifs de politique commerciale qui priment par défaut et la politique extérieure de la Chine demeure avant tout commerciale. La capacité des Européens à maintenir les Américains à la table des négociations multilatérales et à y ramener les Chinois sera déterminante pour les grands équilibres systémiques des prochaines décennies.

• La mandature qui s'achève a été pour la politique commerciale une mandature de transition qui marque la fin du « trade as usual » : avec à la fois dès 2014 une contestation interne forte venant de la société civile (TTIP legacy) qui entend peser davantage sur la conduite de cette politique, et depuis 2018, un contexte extérieur de tensions inédites entre grandes puissances commerciales. Mais un durcissement des rapports de forces internes et externes annonce de fortes turbulences pour la prochaine Commission.

• Au ralentissement du commerce mondial amplifié par la confrontation Etats-Unis-

Chine s'ajoute beaucoup d'incertitude sur les relations bilatérales EU-UE et UE-Chine et un risque de dégradation des relations qui appellerait une position européenne plus défensive, avec une inflexion de sa trajectoire d'ouverture commerciale.

• Par ailleurs, la poussée des Verts au sein du nouveau Parlement européen et le besoin de renforcer la légitimité de la politique commerciale européenne imposent un «verdissement» de cette politique sans lequel ses principes d'ouverture seront sérieusement malmenés.

• Une réorientation de la politique commerciale européenne a déjà eu lieu sous la présidence de Jean-Claude Juncker (pour assurer plus de transparence, promouvoir les normes européennes à travers une politique bilatérale offensive, développer une politique qui « protège sans protectionnisme », ...). Mais certains angles morts de cette politique appellent à ajuster sa trajectoire pour s'assurer que, face au capitalisme d'Etat chinois et au protectionnisme agressif de Donald Trump, les Européens puissent défendre une mondialisation à l'européenne qui conforte les règles multilatérales. Les enjeux de politique commerciale exigeront notamment plus de coordination des différentes Directions générales (DG) de la Commission, au-delà de la seule DG Trade.



2 ■ Défis de long terme et urgences de court terme

2.1 La trajectoire européenne d'engagement dans la mondialisation face à une nouvelle fragmentation du commerce international.

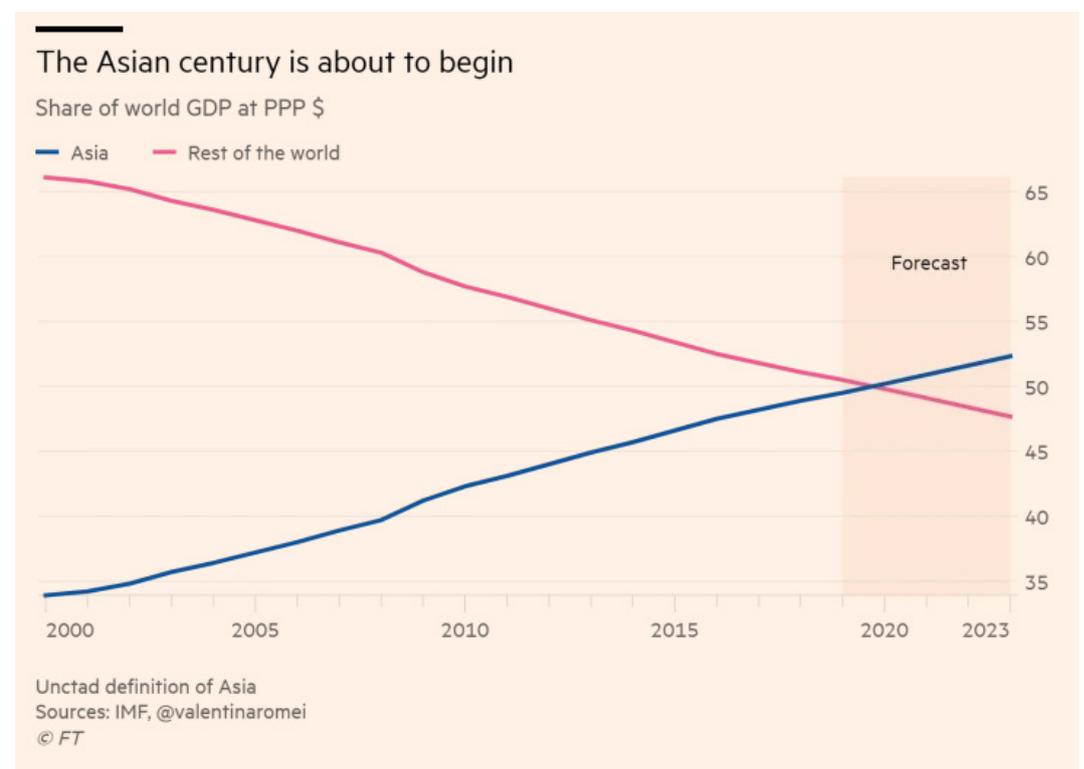
L'UE s'efforce de tenir son rang de première puissance commerciale mondiale par une politique bilatérale d'ouverture des marchés et de promotion des normes européennes, qui a été d'autant plus active ces derniers mois qu'il s'agit de tirer parti du désengagement d'une Amérique protectionniste et de répondre à l'offensive chinoise de connectivité (BRI), y compris numérique.

Le vieillissement démographique de l'UE et une demande interne qui stagne poussent à maintenir une politique commerciale offensive qui permette de répondre à l'appétit de consommation des autres continents (Asie mais aussi Amérique latine

et Afrique). Les négociations menées avec divers pays asiatiques sont d'autant plus stratégiques que le poids de l'Asie dans l'économie mondiale évaluée en % de PIB/PPP dépassera celui du reste du monde dès 2020¹ et l'explosion de la classe moyenne asiatique accélère l'intégration commerciale de la région et le déplacement du centre de gravité du commerce international vers l'Asie.

Cependant, l'UE doit également composer avec une mondialisation par le capitalisme de marché (suppression des barrières commerciales, « made in the world », allongement des chaînes de valeur,...) qui semble arriver au terme d'un cycle d'expansion. La nouvelle politique commerciale américaine, fondée sur un isolationnisme protectionniste et un unilatéralisme agressif, affecte d'autant plus le commerce international que Washington tend à sanctionner les pays qui ne s'engagent pas à ses côtés contre la Chine et impose une guerre froide commerciale. Mais au-delà de l'enjeu d'une réélection de Donald Trump

GRAPHIQUE 1 ■



1. [The Asian century is set to begin](#), Valentina Romei et John Reed, FT, 16 mars 2019

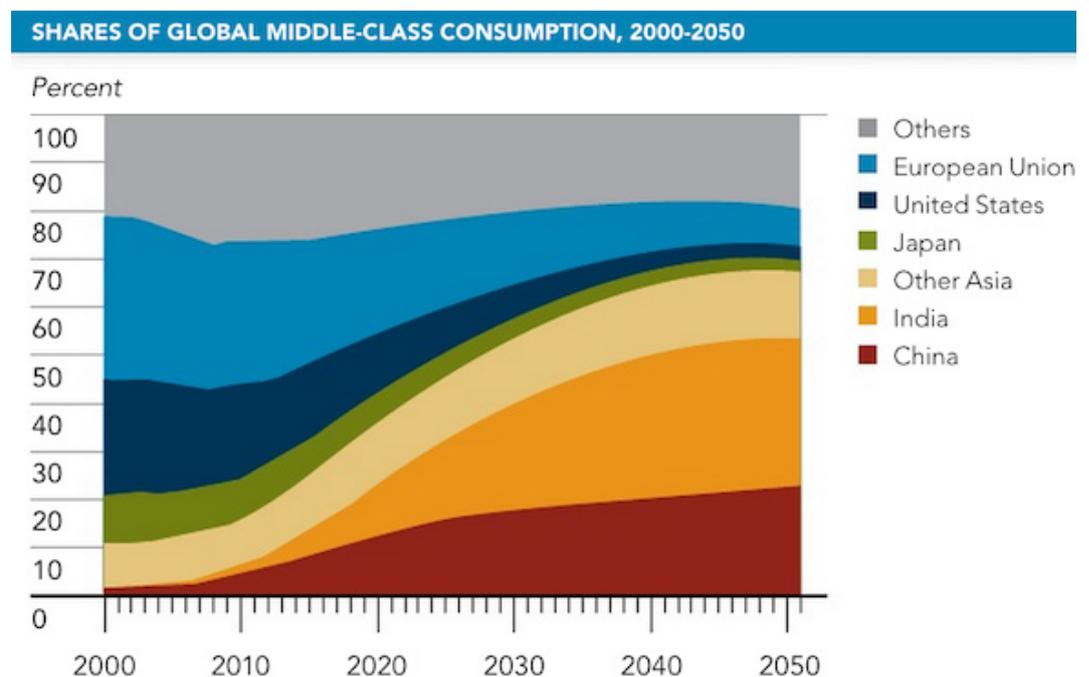
en 2020, la possibilité d'un phénomène plus profond de raccourcissement des chaînes de valeur devrait être bien anticipée. Les coûts de délocalisation ont cessé de baisser depuis le début des années 2000. Alors que la croissance du commerce mondial se fera en grande partie dans le secteur des services, celui-ci reste dépendant de la proximité géographique. En outre, un tel raccourcissement serait soutenu aux Etats-Unis mais aussi dans une partie de l'opinion publique européenne par la résurgence d'une tentation d'économie identitaire - ou nationalisme économique. Aux deux principaux acteurs de l'économie, l'Etat et le marché, s'ajoute désormais la société civile, qui entend peser davantage sur la conduite de la politique commerciale. Elle se mobilise tout autant par une défense plus active des biens communs mondiaux (comme la lutte contre le changement climatique) que pour la défense d'une approche plus identitaire de la production et de la consommation, qui privilégie l'économie circulaire et la préférence nationale.

On ne peut encore conclure à une démondialisation (deglobalisation). On observe plutôt à ce stade un raccourcissement des chaînes de valeur à l'échelle régionale et un ralentissement de la mondialisation (slowbalisation). Mais le renforcement du facteur identitaire et de la dimension géopolitique de la politique commerciale pourrait accélérer la fragmentation des règles multilatérales, un certain désengagement des chaînes de valeur entre certains pays, créer davantage d'instabilité et de conflits et limiter l'accès des Européens à la demande de la classe moyenne mondiale, concentrée en Asie.

2.2 Leadership ou isolement européen en défense du multilatéralisme ?

L'UE s'affiche d'autant plus en défense du multilatéralisme que les Etats-Unis de Trump s'en désengagent progressivement - au point de menacer de bloquer le fonctionnement de l'organe d'appel du Mécanisme de règlement des différends de l'OMC fin

GRAPHIQUE 2 ■



décembre 2019. Par ailleurs, la réalité des distorsions commerciales chinoises contredit un discours officiel de soutien au multilatéralisme. L'inertie des Occidentaux face à une Chine qui ne poursuivait pas la convergence vers les normes libérales communes que devait assurer son entrée à l'OMC et le blocage en 2008 par les Etats-Unis des réformes de l'OMC, appellent aujourd'hui une politique offensive pour obtenir des gages de réforme du capitalisme d'Etat chinois et à mieux anticiper la montée en puissance de l'Inde protectionniste.

La fragilisation du multilatéralisme est profonde. Depuis le début des années 2000 le développement d'une gouvernance mondiale se heurte au rejet par les pays émergents d'un ordre libéral conçu par les seules puissances occidentales. Alors que diverses économies émergentes moins ouvertes que les puissances occidentales renforcent leur poids, l'absence d'un accord entre les trois puissances, - Etats-Unis, UE, Chine – qui entraînerait à son tour le G20, freine le développement de nouvelles règles multilatérales. Par ailleurs, la résurgence du protectionnisme est mondiale. Les Etats-Unis et la Chine ne sont responsables que du 6ème de l'augmentation des distorsions commerciales attribuable à l'ensemble des membres du G20, entre le Sommet de Buenos Aires de décembre 2018 et avril 2019, et de nombreux pays non membres du G20 ont doublé le recours à de telles mesures (subventions à l'exportation, augmentation des droits de douanes sur les importations, ...) dans la lignée d'un engagement moins évident du G20 à lutter contre le protectionnisme². Le leadership assumé par l'UE pour forger des coalitions de pays disposés à défendre le multilatéralisme s'avère d'autant plus complexe.

2.3 La résurgence de l'enjeu de la souveraineté économique

Le contexte géoéconomique actuel exerce une forte pression sur la dépendance de l'économie au commerce international avec une interdépendance mondiale et une spécialisation des acteurs économiques qui deviennent des facteurs de vulnérabilité. Le ralentissement mondial de l'investissement direct étranger en témoigne. La nouvelle Commission doit anticiper non seulement un raccourcissement mais un risque de fracture des chaînes de valeur entretenu par la volonté affichée de Washington d'appliquer plus systématiquement des sanctions qui ciblent aussi bien des entreprises que des pays tiers à partir d'un critère de sécurité nationale et de son principe d'extraterritorialité du droit américain. La dépendance internationale au dollar rend les chaînes de valeur particulièrement vulnérables aux violations américaines des règles multilatérales. Les mesures de rétorsions des partenaires commerciaux, quoique légitimes, ne font en outre qu'exercer une pression supplémentaire sur les chaînes de valeur. Le débat actuel sur les infrastructures de 5G est significatif des enjeux stratégiques provoqués par la dépendance des Européens à des sous-traitants étrangers pour des composants clés de ces infrastructures. A l'aube de la quatrième révolution industrielle, l'enjeu de l'accès aux terres rares qui sont nécessaires pour développer certaines technologies, ne peut également qu'inciter les Européens à mieux anticiper et assurer les conditions de leur souveraineté économique.

2.4 Un agenda européen de libéralisation peu consensuel

L'UE ne pourra peser de tout son poids face aux Américains et au Chinois qu'en disposant d'une forte cohésion entre les capitales et du soutien des citoyens. L'inflexion de la

2. Jaw Jaw not War War. Prioritising WTO Reform Options, Simon J. Evenett et Johannes Fritz, CEPR, 2019, p6.

Commission sortante pour assurer plus de transparence dans la conduite des négociations bilatérales, avec notamment la publication des mandats de négociation et des notes de positions, et le renforcement des études d'impact des accords bilatéraux sont des mesures clés pour restaurer la confiance de l'opinion publique. Mais ces enjeux de procédures sont insuffisants pour répondre à la critique d'une politique commerciale européenne qui a un impact inégal sur les Etats membres, les secteurs économiques et le territoire, avec une partie croissante des Européens qui se sent reléguée en périphérie de cet engagement dans la mondialisation. L'attention se concentre également sur l'empreinte carbone du commerce. L'infléchissement donné par la Commission sortante vers une politique commerciale plus inclusive et responsable (Le commerce pour tous, octobre 2015 ; Maîtriser la mondialisation, mai 2017) a été inaudible par les citoyens. La nouvelle Commission devra porter haut l'étendard d'un commerce écologique qui s'attaque à l'urgence de la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité et la gouvernance des océans, et qui est au service de tous.

Par ailleurs, si la capacité des accords de nouvelle génération à promouvoir les normes européennes auprès des partenaires commerciaux est décisive pour recréer du consensus politique autour de la politique commerciale européenne, la nouvelle Commission doit se montrer plus vigilante sur la conformité des importations aux normes européennes. Si elle ne saisit pas rapidement du problème des insuffisances et défaillances des contrôles en conformité assurés par les Etats membres, cet enjeu sera vite toxique pour la légitimité du commerce européen. Le « syndrome Schengen » d'une perte de confiance dans la sécurité des frontières extérieures du Marché unique susciterait un repli protectionniste. Alors que les entreprises concentrent leurs attentes

sur le manque de réciprocité dans l'ouverture des marchés, les citoyens, qui attendent plus de protection de l'UE, ont besoin que l'ouverture commerciale soit assortie de plus de gages de sécurité.

3 ■ Recommandations clés

3.1 Défendre un commerce régulé

Pour défendre l'objectif légitime d'une protection de l'environnement, la nouvelle Commission doit activement mobiliser tout l'arsenal d'instruments autorisés par l'OMC tant que le dommage causé au commerce et à l'environnement reste proportionnel et qu'il n'y a pas de discrimination en faveur des producteurs nationaux. Cela conduirait à moduler tous les instruments de restrictions au frontière en fonction des objectifs environnementaux (restrictions quantitative sur des produits indésirables, modulations tarifaires incitatives, taxe carbone aux frontières, ...) ainsi que les subventions (restriction sur les énergies fossiles ou la pêche et développement des subventions écologiques)³. Conformément à l'engagement pris par Ursula von der Leyen de lutter activement contre le réchauffement climatique, le changement de trajectoire de la politique commerciale européenne d'une libéralisation des échanges vers un commerce régulé, la nouvelle Commission devra veiller dès le début de la mandature à adopter des mesures phares sur la promotion des normes européennes de développement durable auprès des partenaires commerciaux et leur respect au sein du Marché unique :

- Conditionner l'octroi de nos préférences commerciales à la ratification et au respect des engagements de l'accord de Paris.

3. "Time to green EU trade policy; but how?", Pascal Lamy, Geneviève Pons, Pierre Leturcq, IJD, à paraître en juillet 2019.

- Développer la traçabilité du respect des normes européennes de développement durable dans les modes de production des entreprises importatrices en commençant par imputer à ces dernières la charge de la preuve du respect de certaines exigences sociales et environnementales fondamentales et conditionner leur respect à des sanctions.
- Engager une réduction des émissions du transport maritime et aérien et renforcer les initiatives multilatérales (OMI, OACI).
- Réaliser un audit des contrôles douaniers⁴ assurés par tous les Etats membres pour évaluer l'impact sécuritaire et le manque à gagner budgétaire des déficiences des procédures de contrôle et des moyens mis en place par les Etats membres, et mettre en place des capacités européennes complémentaires (corps européens de douane financés notamment par les droits de douanes récupérés).

3.2 Veiller à un commerce plus inclusif

- Mettre en place une évaluation systématique de l'impact non seulement sectoriel mais territorial et cumulé des accords ex ante et ex post pour assurer une bonne anticipation des risques encourus et un meilleur accompagnement de l'effet redistributif de ces accords sur l'emploi.
- Remplacer le Fond européen d'ajustement à la mondialisation par un Fond européen d'accompagnement des transitions⁵, mieux doté financièrement et qui permette de tenir compte de l'effet cumulé des transitions auxquelles sont soumises les entreprises (restructuration du commerce international, robotisation, transitions numérique et énergétique, ...).

4. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_19/SR_CUSTOMS_EN.pdf

5. « Vers un fond européen d'accompagnement des transitions », Sofia Fernandes et Justine Daniel, IJD, 11 octobre 2018.

6. « Sauver l'organe d'appel de l'OMC ou revenir au Far West commercial ? », Elvire Fabry et Erik Tate, IJD, 29 mai 2018.

3.3 Renforcer les règles multilatérales

- Pour pallier au blocage de l'Organe d'appel de l'OMC, la proposition de la Commission sortante visant à mettre en œuvre un système d'arbitrage ad hoc, autorisé par l'article XXV du Mémoire d'accord⁶, permettra de temporiser une crise ouverte du multilatéralisme. Mais cette option, qui ne pourrait être que transitoire, aurait une portée limitée dans un scénario où les Etats-Unis s'isolent durablement et où le protectionnisme se renforce à travers le monde.
- L'engagement actif de l'UE pour former des coalitions plurilatérales, comme l'initiative plurilatérale EU-UE-Japon pour restreindre les subventions et les transferts de technologies forcés, serait également d'autant plus nécessaire pour favoriser l'adoption de nouvelles règles multilatérales. En plus de certains domaines clés dans lesquels les Européens ont une vision spécifique de la mondialisation à défendre, comme notamment le stockage et le contrôle des datas (RGPD), le développement durable (Suppression des subventions aux énergies fossiles, ...), l'investissement (Cour permanente pour l'investissement), une initiative multilatérale devrait être portée par l'UE pour garantir l'accès aux terres rares.
- Le différend qui oppose Airbus et Boeing et va se poursuivre par l'application réciproque des mesures compensatoires devrait amener Bruxelles à mieux anticiper la concurrence croissance de Pékin dans ce secteur en négociant avec Washington un encadrement des subventions à l'aviation civile et en portant cette initiative au niveau multilatéral afin d'établir un précédent pour le renforcement des règles de l'OMC sur les subventions dans ce domaine spécifique.

- Pour réduire les asymétries d'accès au marché et de cadres réglementaires entre pays riches et pays pauvres (comme pour les subventions), la Commission devrait soutenir une révision du traitement spécial et différencié en substituant un processus graduel à la distinction binaire des pays développés et des pays en développement⁷.

- Pour peser sur la scène internationale à un moment de rapprochement des réglementations sur les services et le numérique, la prochaine Commission devrait en même temps activement achever le marché unique des services et accélérer la mise en place d'un espace numérique européen.

3.4 Une approche systémique des distorsions commerciales qui appelle à mieux coordonner la politique commerciale aux autres politiques européennes (concurrence, recherche et industrie)

- Simultanément à son engagement multilatéral, la prochaine Commission doit mettre en place des mesures offensives qui permettent de protéger les intérêts européens et d'exercer une pression sur les pays qui entretiennent les distorsions commerciales.

Les distorsions de concurrence majeures qui menacent l'UE sont avant tout liées aux leviers des subventions illimitées dont bénéficient les entreprises d'Etat de certains pays tiers. Cet enjeu appelle une coordination de mesures qui mobiliseront plusieurs DG de la Commission en commençant par :

- Adopter l'instrument international sur les marchés publics pour garantir plus de réciprocité avec les pays tiers, et faire porter sur les entreprises étrangères la charge de la preuve sur le respect de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

- Promouvoir l'utilisation de l'euro sur les marchés internationaux, y compris à travers les négociations commerciales bilatérales, pour anticiper l'usage plus systématique de l'extraterritorialité que ferait les Etats-Unis.

- Mettre en place une stratégie globale de level playing field qui allie des enjeux défensifs (mise en œuvre rapide du mécanisme de contrôle des IDE, identifications des vulnérabilités du Marché unique – notamment en matière d'infrastructures de transports, douanières ou numériques –, renforcement de la politique de la concurrence européenne pour la doter d'une dimension extérieure) et des enjeux offensifs (investissement européen en faveur des innovations de rupture et de la protection des actifs stratégiques, ...).

7. For the Many not for the Few: a Progressive Model for Trade and Investment, N. Benasconi & alt. FEPS, décembre 2018.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas 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 ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin

