

BLOG POST

RCEP : L'IMPACT GÉOPOLITIQUE D'UN NOUVEL ÉLAN D'INTÉGRATION COMMERCIALE

23/11/2020 | ELVIRE FABRY | EUROPE DANS LE MONDE

Par Elvire Fabry, Chercheuse senior, Institut Jacques Delors, Paris.

Le plus grand accord de libre-échange aura été signé le 15 Novembre 2020, non par l'Union européenne, ni par les États-Unis, mais par la Chine : le RCEP (*Regional Comprehensive Economic partnership*) rassemble quinze pays de la région Indopacifique dont les dix membres de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du sud-est). Le premier ministre chinois, Li Keqiang, l'a présenté comme « une victoire du multilatéralisme et du libre commerce », dont la Chine devient le nouveau leader.

Le ralentissement du commerce international, provoqué par les mesures tarifaires de Donald Trump, s'est accentué avec la pandémie. Avec le désengagement des États-Unis du multilatéralisme le président sortant a également ramené la coopération internationale à son plus bas niveau. Dans ce climat de défiance, où l'Organisation Mondiale du Commerce se cherche un second souffle et les mesures protectionnistes se multiplient partout, ce serait donc l'Asie qui prendrait le relais d'une croissance tirée par le commerce. Même l'escalade de mesures de rétorsions entre la Chine et l'Australie n'aura pas empêché la signature du RCEP.

Que faut-il en penser ? Au lendemain de l'élection présidentielle d'une Amérique qui change de président mais pas de cap protectionniste, l'effet d'annonce est d'abord politique : **le RCEP consacre la fin du leadership américain pour un commerce ouvert**. Son impact économique doit toutefois être relativisé. L'accord est plus grand par la taille que profond dans sa substance : c'est une « pataugeoire de la taille d'un océan »¹. Mais **en consacrant la Chine comme nouvelle force de gravitation du commerce mondial, l'impact de l'accord est surtout géopolitique**.

Alors, quelles leçons en tirer pour les Européens ?

¹. « Child paddling pool the width of an ocean: very broad but rather shallow », Allan Beattie, Trade Secrets, *Financial Times*, 16 November 2020.

Beaucoup de bruit pour rien ?

La signature du RCEP n'est pas une surprise. Voilà huit ans que les négociations se poursuivaient ; alors que dès 2015 les États-Unis étaient parvenus, pour leur part, à signer un accord qu'ils destinaient à contenir l'émergence de la puissance chinoise – le TPP (*Trans-Pacific Partnership*) rassemblant un ensemble de douze pays des deux rives du Pacifique – avant que Donald Trump ne retire le pays de l'accord.

Le *timing* de la signature est cependant un pied de nez adressé à Washington, alors qu'au lendemain de l'élection du nouveau président américain, on estime déjà que Joe Biden ne voudra pas ou ne pourra pas consacrer le capital politique nécessaire pour convaincre le Congrès de ramener le pays dans l'accord renommé CPTPP (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*).

Dans la nouvelle guerre froide – cette fois économique et contre la Chine - auquel un soutien politique transpartisan appelle à engager les États-Unis, **le RCEP fait à présent figure de leader par le nombre avec ses quinze signataires représentant 30% du PIB mondial**. Il faut se rappeler que le CPTPP, qui représente quelques 15% du PIB mondial, se monterait à 40% avec les États-Unis. Et la négociation d'un accord transatlantique, TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), entre les États-Unis et l'Union européenne, aurait même abouti à un ensemble couvrant près de 60% du PIB mondial. Soulignons également que l'accord bilatéral entre l'UE et le Japon représente à lui seul près de quart du PIB mondial, sans qu'il n'ait attiré beaucoup d'attention en Europe en 2018.

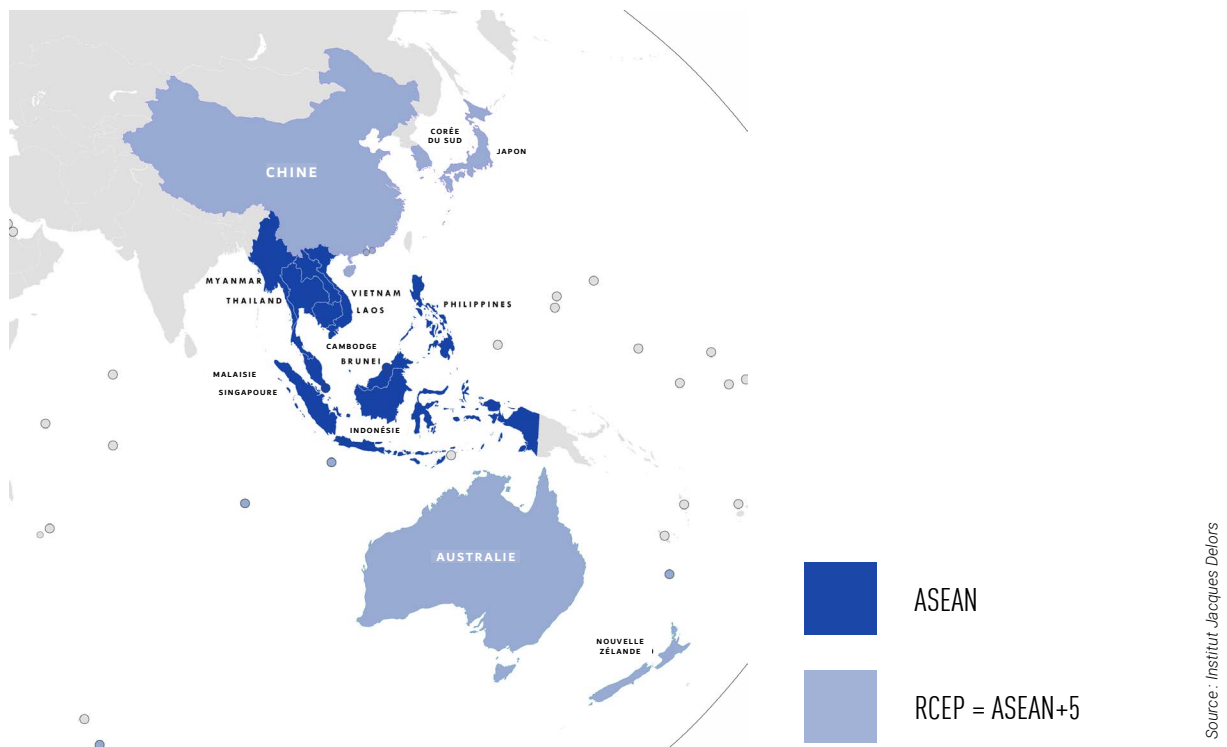
L'ASEAN a joué un rôle clé dans la négociation du RCEP. Mais cette diplomatie du nombre fait de la Chine la figure de proue d'un libre-échange qui se démarque du protectionnisme américain. D'autant plus que l'accord contribue à la facilitation des échanges par la suppression des diverses restrictions, bien plus qu'il n'impose de nouvelles règles dans des domaines comme la propriété intellectuelle, les normes sociales ou environnementales, comme le font les accords européens de nouvelle génération.

Le RCEP porte en effet d'abord sur la suppression progressive des droits de douanes sur un peu plus de 90% des biens – soit moins que les 99% du CPTPP. Le Japon maintient notamment de nombreuses exceptions sur des produits alimentaires stratégiques (riz, blé, bœuf, porc, produits laitiers, sucres,). Par ailleurs, **l'accord n'est guère ambitieux sur deux des grands défis du commerce international au XXI^e siècle : les services et le numérique**. Le RCEP se contente d'améliorer la protection des données personnelles pour le e-commerce, sans entreprendre de promouvoir des normes régionales pour le numérique qui auraient pu s'inspirer des standards chinois. Il interdit la localisation des données mais il n'empêche pas, comme le fait le CPTPP, que les États puissent exiger la divulgation des codes sources. Enfin, à la différence du CPTPP, il ne contient ni normes sociales ou environnementales, ni de restrictions pour les entreprises d'État.

En revanche, la simplification des procédures douanières et surtout l'unification des règles d'origine avec un seul certificat pour la quasi-totalité de l'Asie, vont contribuer au développement des chaînes de valeur régionales. **Le RCEP va faciliter une intégration commerciale régionale dans le secteur manufacturier** au moment même où la pandémie appelle à renforcer la résilience des chaînes de valeur par leur diversification dans le voisinage proche. Mais le maintien à 40% du niveau de contenu régional nécessaire pour

bénéficier des préférences tarifaires ne crée pas de barrière trop protectionniste vis à vis des pays tiers² : le RCEP favorise les échanges commerciaux au sein de la région, sans s'appuyer **sur une offensive protectionniste majeure vis-à-vis des pays tiers.**

Les membres du RCEP



L'intégration régionale sera d'autant plus renforcée que les sept pays qui font désormais partie des deux accords, CPTPP et RCEP, bénéficient du cumul des diverses préférences commerciales. En outre, le refus de l'Inde de rejoindre les deux accords recentre d'autant plus l'intégration régionale sur le Japon et la Chine. La signature de l'accord facilitera donc également **la stratégie chinoise de délocalisation à l'échelle de la région de la production manufacturière à faible valeur ajoutée** que l'augmentation des salaires chinois rend moins compétitive sur le territoire national, afin de concentrer les efforts d'investissement sur la production nationale de biens à forte valeur ajoutée et sur l'innovation technologique.

Par ailleurs, il faut prêter attention à la création d'un Secrétariat³ qui fait du RCEP une plateforme régionale pour discuter des enjeux économiques et commerciaux d'avenir pouvant mener à adopter des normes régionales sur des enjeux d'avenir (intelligence artificielle, impression 3D, chaînes de blocs, jumeaux numériques, ...) ; alors que jusqu'ici l'ASEAN a toujours privilégié des négociations préalables entre ses dix membres. À un moment où l'on n'envisage pas de réforme de l'OMC sans le développement plus actif de négociations plurilatérales, le RCEP offre une nouvelle **plateforme de discussion – voire de développement de la mondialisation à la chinoise sans forte conditionnalité sociale et environnementale.**

2. Tandis que la révision de l'accord trilatéral entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, USMCA (ex-Aléna), a élevé la règle d'origine du secteur automobile à 75%.

3. Deborah Elms, "RCEP – Separating fact from friction", Trade talks 143, PIIE, 18 novembre 2020.

Alors que 83% des échanges commerciaux concernés étaient déjà couverts par des accords préalables⁴, le RCEP s'apparente à un patchwork d'accords préexistants. La Chine elle-même avait déjà des accords bilatéraux avec 12 des signataires du RCEP (l'un avec l'ASEAN et deux avec l'Australie et la Nouvelle Zélande). Mais c'est son premier accord plurilatéral. Tandis que la Corée du Sud n'avait elle-même pas encore rejoint d'accord régional et qu'il n'y avait pas d'accord entre le Japon et la Corée du Sud, ni entre le Japon et la Chine, le RCEP pourrait surtout *in fine* accélérer les négociations lancées en 2012 pour un accord trilatéral plus stratégique entre la Chine, le Japon et la Corée du Sud.

Pour les Européens l'enjeu est multiple.

Les Européens face à la trappe de l'intégration régionale

Le commerce mondial est soumis au principe économique de la gravitation qui veut que la distance géographique ait un impact négatif sur les échanges commerciaux et favorise l'intégration régionale⁵. Le phénomène n'est donc pas nouveau. L'Union européenne en est même un parfait exemple. On assiste en outre au renforcement de « l'effet Bruxelles » défini par l'américaine Anu Bradford comme l'attractivité du Marché unique qui incite les pays tiers à s'aligner sur des normes européennes plus exigeantes. À présent, pour renforcer la résilience des chaînes de valeur européenne en limitant la dépendance exclusive à un fournisseur, la diversification de l'approvisionnement devrait aussi favoriser un raccourcissement des chaînes de valeur au bénéfice du voisinage proche de l'Union européenne. Le défi du *Global Britain* en dehors de l'UE est d'ailleurs d'autant plus complexe qu'il s'agit de résister à la force de gravitation de l'UE en s'intégrant à des marchés plus éloignés alors que la conjoncture mondiale est à l'accélération de l'intégration régionale.

Par ailleurs, le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale en Asie a déjà eu lieu. Voilà dix ans que cela pousse l'Union européenne à signer activement des accords bilatéraux avec les pays de la région (Corée du Sud, Singapour, Japon, Vietnam) et à poursuivre d'autres négociations (Australie, Nouvelle Zélande, Indonésie...).

Mais le renforcement des liens économiques dans la région Indopacifique et la centralité de la Chine constituent sans aucun doute un nouveau défi. L'Europe doit anticiper la captation par la Chine de l'approvisionnement de la région des biens non seulement à faible valeur ajoutée mais aussi à haute valeur ajoutée, pour lesquels les Européens sont encore compétitifs mais que l'intégration verticale progressive des chaînes de valeur chinoise vient activement concurrencer. **Cette captation par la Chine de l'appétit de consommation d'une classe moyenne indopacifique en pleine explosion relèguerait rapidement l'Union européenne au rang de puissance économique de second rang.** Or, si les Européens sont activement engagés dans la lutte contre le changement climatique et la recherche d'une activité économique frugale, il faut veiller à ce que cela reste une préférence collective qu'ils ont les moyens de défendre, plutôt qu'une situation imposée par l'affaiblissement progressif d'une Europe qui est restée à la périphérie du développement indopacifique. Ils doivent continuer à négocier des accords bilatéraux avec les pays de la région ; d'autant qu'en l'absence d'un accord bilatéral avec l'ASEAN, l'UE gagne à compléter les deux accords qu'elle a déjà avec Singapour et le Vietnam par un maillage bilatéral étroit avec l'ensemble des membres de l'ASEAN.

4. Estimation de Soumaya Keynes, *ibid.*

5. « Brexit : comment échapper à la force de gravitation ? », Elvire Fabry & Andreas Veskoukis, Institut Jacques Delors, 13 Octobre 2020.

Actuellement plusieurs accords signés par l'UE ne sont pas encore ratifiés. Avant d'envisager d'ouvrir de nouvelles négociations, la Commission d'Ursula von der Leyen s'est donnée comme priorité de les faire ratifier, d'assurer le respect des accords en vigueur et de permettre aux entreprises de mieux en tirer parti. La défiance de l'opinion publique européenne au commerce international appelle à faire une pause dans les négociations. Cependant, **en ajoutant des objectifs réglementaires non-commerciaux (sociaux, environnementaux, ...) aux accords européens, ces leviers d'influence deviennent encore plus stratégiques pour défendre les intérêts européens.** Il s'agit non seulement de garantir aux producteurs européens de pouvoir exporter vers des marchés prometteurs mais de promouvoir les normes européennes en matière sociale, environnementale, propriété intellectuelle, transfert des données, encadrement des aides d'États, chez les partenaires commerciaux.

Par ailleurs, l'élection de Joe Biden ouvre de nouvelles perspectives de coopération transatlantique. Simultanément à la lutte contre le changement climatique sur laquelle il entend repositionner les États-Unis, la coordination des positions américaine et européenne sur la Chine est une des priorités clés du dialogue transatlantique. Il ne s'agit pas de relancer l'agenda de négociation du TTIP mais de poursuivre l'objectif de l'UE d'un renforcement des règles multilatérales visant à encadrer les distorsions commerciales chinoises en pesant conjointement avec d'autres partenaires, comme avec l'accord trilatéral États-Unis-UE-Japon qui prévoit de réduire les subventions industrielles⁶. Cependant, alors que repousser la puissance chinoise est un objectif transpartisan des Républicains et des Démocrates, il reste à déterminer quelle alternative à l'arme tarifaire sera utilisée par Biden. Paradoxalement, le réengagement des États-Unis sur le terrain transatlantique pourrait signifier une pression supplémentaire sur les Européens pour qu'ils s'alignent sur la position américaine, sans susciter par ailleurs le réflexe de solidarité des Vingt-Sept provoqué par la politique agressive de Donald Trump.

In fine, le RCEP rappelle aux Européens que l'exercice de leur autonomie stratégique passe d'abord par la défense de leurs intérêts, en s'assurant un accès au marché chinois et à l'ensemble de la région, en même temps qu'ils font pression sur Pékin, avec les États-Unis et d'autres pays, pour pousser la Chine à accepter des règles multilatérales plus contraignantes. Cette autonomie exige donc une plus grande cohésion des Vingt-Sept États membres sur une stratégie européenne vis-à-vis de la Chine. Il faut tirer les leçons du fonctionnement de la *Task Force Brexit* de la Commission européenne qui est parvenue à maintenir une cohésion inédite des États membres tout au long de la négociation, pour parvenir sur la Chine à cette même cohérence des Vingt-Sept et faciliter dans le même temps une coopération constructive avec les États-Unis. ■

6. « Les subventions au cœur de la guerre commerciale. Un accord clé pour le multilatéralisme », Elvire Fabry, Institut Jacques Delors, 21 Janvier 2020.

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 ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors