

Comment l'Europe répond à la rivalité sino-américaine

• Introduction

En 2019 on se demandait encore si les États-Unis voulaient « réformer l'Organisation mondiale du commerce, s'en affranchir ou la démanteler ? »¹ alors qu'ils bloquaient le renouvellement des juges et le fonctionnement de l'organe d'appel de l'OMC. Désormais, la réponse est plus claire.

Les distorsions de concurrence du capitalisme d'État chinois provoquent de tels déséquilibres systémiques au sein du système libéral d'économie de marché que les États-Unis ont décidé de s'affranchir de certaines règles multilatérales au nom de la sécurité nationale. À leur tour, ils adoptent des mesures coercitives et une stratégie industrielle aux caractéristiques chinoises qui s'appuie sur des subventions massives et des clauses de contenu local. Les annonces agressives se multiplient du côté de Washington et de Pékin. **La course au leadership technologique s'accélère en même temps qu'une réorganisation de la mondialisation qui peut aussi bien conduire à la coexistence de blocs rivaux qu'à une escalade de mesures de rétorsion et une fragmentation des chaînes de valeur mondiales.**

Le reste du monde doit s'adapter à ce contexte plus conflictuel. Certaines initiatives américaines qui visent la Chine impactent aussi les pays tiers, comme le plan massif d'aides d'État adopté à Washington en août 2022, *Inflation Reduction Act* (IRA). II

1 « La crise de l'OMC : peut-on se passer du multilatéralisme à l'ère du numérique ? », Elvire Fabry, *blogpost*, Institut Jacques Delors, 9 décembre 2019.



EUROPE DANS LE MONDE

POLICY PAPER N°288
FÉVRIER 2023

#concurrence
#politiquecommerciale
#mondialisation
#autonomiestratégique
#états-unis
#chine

Photo de Adi Goldstein sur Unsplash

Elvire Fabry,
Chercheur senior sur
la Géopolitique du
Commerce, Institut
Jacques Delors

Giorgio Gugliotta,
assistant de
recherche, Institut
Jacques Delors

doit permettre d'accélérer l'innovation et la production des technologies vertes aux États-Unis pour atteindre l'objectif de neutralité carbone, tout en réduisant la dépendance à la technologie chinoise et en coupant la Chine de l'accès aux technologies américaines pour freiner son économie. Les aides d'État dépasseront sans doute à terme les 369 milliards de dollars (345 milliards d'euros) prévus sur dix ans car les projets de financements ne sont pas tous plafonnés. L'inquiétude que suscite cette aide publique est d'autant plus massive que le dollar offre aux États-Unis une capacité de subvention illimitée. Elle est renforcée par les clauses de contenu local, qui créent une distorsion de concurrence entre les entreprises implantées aux États-Unis et les autres².

Les Européens doivent répondre afin d'éviter un détournement de l'investissement européen vers les États-Unis alors que le coût de l'énergie y est déjà bien moins élevé qu'en Europe, sans susciter une course aux subventions entre États membres de l'UE qui fragiliserait les règles de concurrence équitable sur lesquelles est bâti le Marché unique.

L'enjeu est cependant plus vaste que la seule réponse à l'IRA et concerne plus largement l'accès à des technologies qui vont transformer en profondeur nos économies et nos sociétés. Ce sont des secteurs en expansion très prometteurs sur lesquels les Européens auraient tort de ne pas se positionner en développant leurs propres capacités d'innovation et de production. Surtout **pour accéder à ces technologies, on ne pourra plus reposer sur la confiance dans un marché mondial ouvert, alors qu'il devient plus difficile de naviguer entre des restrictions aux exportations obéissant à des considérations géopolitiques.** Les Européens entreprennent de réduire plus activement leurs dépendances stratégiques, en particulier à des importations de biens pour lesquels il y a une forte concentration de la production en Chine. Mais ils doivent aussi anticiper un nouveau risque de concentration de l'innovation technologique et de la production et donc de nouvelles dépendances aux deux pays engagés dans cette course technologique.

Ce papier n'entre pas dans le détail de l'IRA et du Plan industriel vert de la Commission européenne proposé le 1^{er} février 2023³; mais évalue les enjeux de la mutation de la mondialisation pour situer le débat européen au bon niveau stratégique. L'impact de la priorité américaine accordée à la sécurité nationale (I) et le risque d'engrenage des restrictions aux exportations (II) appellent à calibrer une réponse européenne qui ne se limite pas à l'IRA (III).

Les Européens doivent adapter leur Marché intérieur à cette nouvelle ère pour en faire un levier d'autonomie stratégique en alliant, d'une part, une stratégie de diversification des approvisionnements et de l'accès à la demande extérieure et, d'autre part, un renforcement de l'innovation et production qui passe par une « mutualisation équitable » des capacités bénéfiques à tous les États membres.

2 Pour ce qui concerne la vente de véhicule électrique, les crédits d'impôts ne sont accordés que si 40% de la valeur des minerais critiques (extraits ou raffinés) utilisés dans les batteries et 50 % des composants de la batterie viennent des États-Unis ou d'un pays qui a un accord commercial avec les États-Unis. Ces pourcentages passent à 100% en 2029. Si une seule des conditions est remplie, le crédit se limite à 3 750 dollars au lieu de 7 500 dollars. Tout crédit d'impôt est conditionné par un assemblage du véhicule aux États-Unis et la garantie que la batterie ne contient minerais ou composants de pays qui n'est pas fiable comme la Chine et la Russie : une exception a néanmoins été accordée par les États-Unis en décembre 2022 pour les véhicules électriques à usage commercial qui ne sont pas concernés par ces différentes conditions pour accéder aux crédits d'impôts.

3 "A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age", Commission européenne, COM(2023) 62 final, 1^{er} février 2023.

I • La mutation de la mondialisation à l'ère de la sécurité nationale

I UNE CONFORMITÉ « À LA CARTE » AUX RÈGLES MULTILATÉRALES

On ne peut pas conclure aujourd'hui à une démondialisation alors qu'avec 32 000 milliards de dollars d'échanges en 2022 le commerce mondial a encore battu un record, qui n'est pas lié uniquement à un phénomène de rattrapage post-Covid⁴. Comme l'a montré Richard Baldwin⁵, la baisse progressive depuis dix ans du ratio de la valeur du commerce mondial sur le PIB mondial est d'abord liée à un cycle de baisse des prix des produits miniers et combustibles, qui représentent un quart des échanges de biens dans le monde. Mais les flux mondiaux de données et de services continuent à augmenter et les pays émergents, en particulier en Asie du Sud-Est, maintiennent une stratégie active d'insertion sur les chaînes de valeur mondiale. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a revu à la baisse ses estimations de croissance du commerce mondial pour 2023 – avec seulement 1% de croissance plutôt que 3,4%. Elle anticipe une plus faible demande mondiale liée à l'incertitude d'un rebond de la consommation en Chine et à la réorganisation (*reshuffling*) de la mondialisation suscitée par le découplage technologique sino-américain et les dérogations de la politique *America First* aux règles multilatérales.

Les États-Unis ont été les premiers promoteurs des règles du GATT et de l'OMC. Ils ont tiré parti de la transformation de la Chine en « usine du monde » en permettant à leur classe moyenne d'avoir accès à des produits importés peu coûteux. Mais ils n'ont pas eu recours aux amortisseurs que l'État providence a pu offrir en Europe pour atténuer l'impact de la transformation du tissu industriel. L'impact social y a été brutal et explique l'objectif de l'Administration Biden de réorienter le pays vers une politique commerciale qui bénéficie plus aux travailleurs (*trade for workers*) qui *in fine* conduit surtout à renforcer leur politique industrielle.

Par ailleurs, la Chine ne fait plus figure de partenaire fiable. Les successeurs de Deng Xiaoping se sont contentés des engagements pris pour l'entrée de la Chine à l'OMC en 2001 sans adhérer à l'esprit du libéralisme économique. Le développement du capitalisme d'État chinois a pris le pas sur la convergence vers le modèle d'économie de marché. La Chine a tiré parti du principe de non-discrimination sur lequel est bâti le système et dévoyé l'esprit de l'OMC par les transferts de technologies forcés et les aides d'États illimitées dont bénéficient ses entreprises publiques. Le soutien « indéfectible » au multilatéralisme que la Chine a réitéré lors de la douzième Conférence interministérielle de l'OMC au printemps 2022 est une défense du statu quo d'un système qui continue de lui bénéficier, sans accepter de négocier des règles plus contraignantes, comme un meilleur encadrement des entreprises d'État et des aides d'État. Or après avoir multiplié par trois la taille de son économie depuis 2008, la Chine représente en 2022 18,9% du PIB mondial et a acquis un tel poids dans l'économie mondiale que ces distorsions de concurrence ont un impact systémique insoutenable pour une régulation de la mondialisation fondée sur une concurrence équitable (*level playing field*).

Non seulement la concentration de la production de certains biens stratégiques en Chine représente un risque s'il y a une rupture d'approvisionnement involontaires ou coercitives, mais **les bénéfiques que tirent les États-Unis de cette intégration économique avec la Chine s'arrêtent là où leur leadership économique mondial est remis en cause par le rapide essor économique de la Chine**. Les bénéfiques de l'intégration économique des deux puissances sont réévalués au prisme de la sécurité nationale. Dès lors que la Chine a renversé le système à son profit et que

4 Global trade update, CNUCED, décembre 2022.

5 "The peak globalisation myth", Richard Baldwin, 2022.

les bénéfiques de la mondialisation sont moins évidents pour les États-Unis, le système est devenu moins légitime. Washington ne veut plus être entravé par certaines règles multilatérales pour lutter contre cette concurrence chinoise. Dans leur esprit, les règles que l'on se fixe ne valent que pour le bénéfice qu'on en tire. **Puisque le statu quo des règles multilatérales bénéficie davantage à la Chine qu'aux États-Unis, leur conformité à ces règles se fera désormais à la carte.**

Ils opèrent un virage protectionniste⁶ en multipliant les mesures qui créent des distorsions de concurrence entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères pour faciliter une relocalisation de la production sur leur territoire. Le Congrès ne veut plus négocier d'accords commerciaux qui donnent plus d'accès au marché américain et opte pour une politique industrielle d'autant plus offensive qu'au nom de la sécurité nationale il n'y a plus de limite aux distorsions de concurrence.

Washington adopte désormais les mêmes mesures discriminatoires que Pékin pratique depuis plusieurs années. Le Ministère chinois de l'industrie et des technologies de l'information avait imposé dès 2015 que les aides d'États octroyées pour l'achat d'un véhicule électrique soient liées à l'utilisation de batteries chinoises. Cela a permis à la Chine de dépasser les leaders mondiaux de l'époque, Japon et Corée du Sud, pour compter à présent six des dix plus grandes entreprises mondiales de batteries⁷. L'*Inflation Reduction Act* américain adopte à son tour **des critères de contenu local contraires aux règles de l'OMC.**

La distance que prend Washington vis-à-vis de l'OMC est réitérée par la déclaration véhémement du porte-parole du Représentant américain au commerce (USTR), Adam Hodge, le 9 décembre dernier. Il rejetait l'avis du panel de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, qui considère illégaux les droits de douanes sur les importations d'acier d'aluminium imposés par Donald Trump, en déclarant que ce n'est pas à l'OMC d'évaluer un risque pour la sécurité nationale américaine⁸. Renvoyer ce jugement en appel le 29 janvier 2023, alors que les États-Unis ont bloqué l'organe d'appel en opposant leur veto à la nomination de nouveaux juges, relève d'un formalisme cynique qui est offensif pour le multilatéralisme ; d'autant que le 18 janvier dernier à Davos, la Représentante américaine au Commerce (USTR), Katherine Tai, a annoncé que les États-Unis veulent avoir un rôle leader dans la recherche d'une « nouvelle version de la mondialisation, ou ce qu'un nouvel ordre économique mondial pourrait être »⁹.

Il ne s'agit ni d'une mise en cause de l'ensemble des règles de l'OMC ni d'un découplage complet du marché chinois. **Le découplage sino-américain est sectoriel. Il porte sur les technologies de rupture**, qui ne se limite pas aux technologies vertes et couvrent aussi l'intelligence artificielle, les supercalculateurs, la biotech, etc. Il ne concerne pas la vaste majorité des produits de consommation courante à faible contenu technologique qui sont importés de Chine. Les importations américaines de produits chinois, qui ne sont pas soumis à l'augmentation de 25% des droits de douanes imposée par Donald Trump depuis janvier 2019, ont même augmenté de 50% en quatre ans¹⁰. Par ailleurs, les États-Unis ne sont pas engagés dans

6 « Le protectionnisme assumé des États-Unis », Elvire Fabry, *blogpost*, Institut Jacques Delors, 8 novembre 2022.

7 “‘Made in China’ electric vehicles could turn Sino-EU trade on its head”, Gregor Sebastian et François Chimits, MERICS, 30 mai 2022.

8 ustr.gov “The United States will not cede decision-making over its essential security to WTO panels”, décembre 2022.

9 The United-States wants “to lead the thinking around what a new version of globalization might be, what a new economic world order might look like.”

10 “Four years into the trade war, are the US and China decoupling?”, Chad P. Bown, PIIE, 20 octobre 2022.

un démantèlement de l'OMC. Ils viennent encore d'admettre le 12 janvier 2023 qu'ils se mettraient en conformité avec l'article 129 des accords du Cycle de l'Uruguay à propos d'un contentieux portant sur l'olive espagnole¹¹. Cependant en faisant comme la Chine, de la sécurité nationale le nouvel étalon de leur politique économique, les États-Unis ouvrent la boîte de Pandore. Le découplage pourrait ne pas se limiter aux technologies à usage militaire ou double usage. **En rendant les règles de l'OMC optionnelles, Washington fragilise aussi l'ensemble de la charpente des règles multilatérales.**

Le degré d'interdépendance économique globalement atteint ne met aucun pays à l'abri d'une escalade de mesures de rétorsions et d'un risque de désorganisation de la mondialisation, sans recours possible à l'arbitrage. Comme à l'époque du GATT, avant que ne soit créé l'Organe d'appel de l'OMC, ce sont les grandes puissances qui pèsent et la force fera loi. Les pays les plus pauvres et les émergents seraient particulièrement vulnérables. **Mais les Européens seraient aussi très exposés à une désorganisation de la mondialisation qui donnerait moins accès aux marchés extérieurs.** À la différence des États-Unis, ils n'ont pas assez de croissance domestique pour entretenir leur système de filets sociaux. Ils doivent garder leur accès à des marchés plus éloignés.

I RÉDUIRE LES RISQUES PAR LA DIVERSIFICATION : UNE STRATÉGIE PLUS URGENTE ET PLUS COMPLEXE.

Bien que la pandémie ait mis en évidence les vulnérabilités liées à la concentration excessive de la production de certains biens dans certains pays, et à l'effet domino de la rupture d'un maillon d'une chaîne de valeur sur toute la chaîne, en 2021 il y avait encore 60% des entreprises américaines et européennes implantées en Chine qui voulaient y investir plus¹².

Désormais, la guerre en Ukraine impose une diversification des approvisionnements. Les sanctions ciblant la Russie¹³ mais surtout l'accélération du découplage sino-américain provoquée par l'alliance de Xi Jinping et de Vladimir Poutine et le soutien économique de Pékin à Moscou, pressent les entreprises à **passer du stade de la planification à la réorganisation des chaînes de valeur.** L'optimisation des bénéfices tiré du commerce international doit d'autant plus intégrer le coût d'une sécurisation des approvisionnements que la rivalité technologique sino-américaine annonce plus de ruptures d'approvisionnement. À Davos en janvier 2023, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen a fait **de la réduction des risques (de-risking) la priorité des Européens.**

Les entreprises européennes continuent à tirer parti de la mondialisation. Maintenant que l'urgence est à la réduction de l'empreinte carbone et des dépendances stratégiques, des politiques sont mises en place pour réduire les externalités négatives de la fragmentation des chaînes de valeur et les risques de coercition économique qui utilise l'interdépendance économique. Mais l'accès à des marchés éloignés reste stratégique pour s'approvisionner en matières premières critiques ou palier une faible demande domestique. La recherche de plus grande résilience des chaînes de valeur depuis le début de la pandémie s'est ainsi traduite dans certains cas par un **allongement de ces chaînes.**

¹¹ L'affaire États-Unis – Droits antidumping et droits compensateurs sur les olives mûres en provenance d'Espagne, WT/DS577 (20 décembre 2021) (DS577).

¹² "Business confidence survey", EUCCC, 2021 • "Foreign Corporates Investing in China Surged in 2021", Huang T., et N. R. Lardy, PIIE, 29 mars 2022.

¹³ "Less than Nine Percent of Western Firms Have Divested from Russia", Simon Evenett et Niccolò Pisani, SSRN, 20 décembre 2022.

On n'observe pas à ce stade de mouvement significatif de relocalisation des entreprises dans le pays d'origine (*reshoring*). En 2022, elles ont opté majoritairement pour plus de stockage et de diversification (*dual sourcing* ou *China plus one*). Au printemps dernier, 55% des entreprises interrogées par la BERD ont augmenté leurs stocks et 49% ont commencé à diversifier leur base d'approvisionnement¹⁴.

Mais cette diversification devient à la fois plus pressante et plus compliquée à mesure que **la priorité accordée à un critère de sécurité nationale mal défini stimule entre Washington et Pékin une surenchère d'aides publiques massives et de restrictions aux exportations, dont la portée est renforcée par un principe d'extraterritorialité.**

I LA SÉCURITÉ NATIONALE : UN CRITÈRE SANS ARBITRAGE ?

Le Traité de l'Union européenne stipule que chaque État membre détermine ce qui relève de la sécurité nationale et apprécie l'évolution des risques (article 4.2). Il prévoit également que les dérogations au nom de la sécurité nationale ne peuvent être fondées sur des critères de compétitivité économique mais seulement « pour défendre l'ordre public et la sécurité publiques », et selon des critères qui doivent être proportionnés.

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947 prévoit pour sa part dans son article XXI qu'une exception de sécurité permet à un membre de protéger ses intérêts essentiels en cas « de guerre ou autre urgence dans les relations internationales », sans régler la question de l'interprétation de « l'urgence ». Il a fallu attendre l'avis du Groupe spécial DS512 (Ukraine vs. Russie) d'avril 2019 pour que l'Organe de règlement des différends de l'OMC s'attribue une compétence dans l'appréciation du risque et la légitimité des mesures d'exceptions appliquées. Ses conclusions spécifient qu'il appartient au Membre lui-même de décider de la « nécessité » de ses mesures pour la protection des intérêts essentiels de sa sécurité (paragraphes 7.146 et 7.147). Mais il estime également que l'obligation qu'a un Membre d'interpréter et d'appliquer l'article XXI de bonne foi signifie que les groupes spéciaux de l'OMC peuvent examiner s'il y a des preuves d'absence de bonne foi et si les mesures contestées n'étaient « pas dénuées de plausibilité »¹⁵.

Cet avis a été accueilli à Washington comme une nouvelle preuve d'*overreaching* des juges qualifiés d'« activistes », soit une production de jurisprudence qui n'est pas légitime car ce ne sont que les membres de l'OMC (les États) qui peuvent s'accorder sur de nouvelles règles. Les États-Unis n'ont pas attendu l'Administration Biden pour affirmer que leur sécurité nationale ne peut être soumise à aucune institution supranationale. L'Administration Trump l'avait déjà réitéré dans ses rapports annuels de politique commerciale¹⁶.

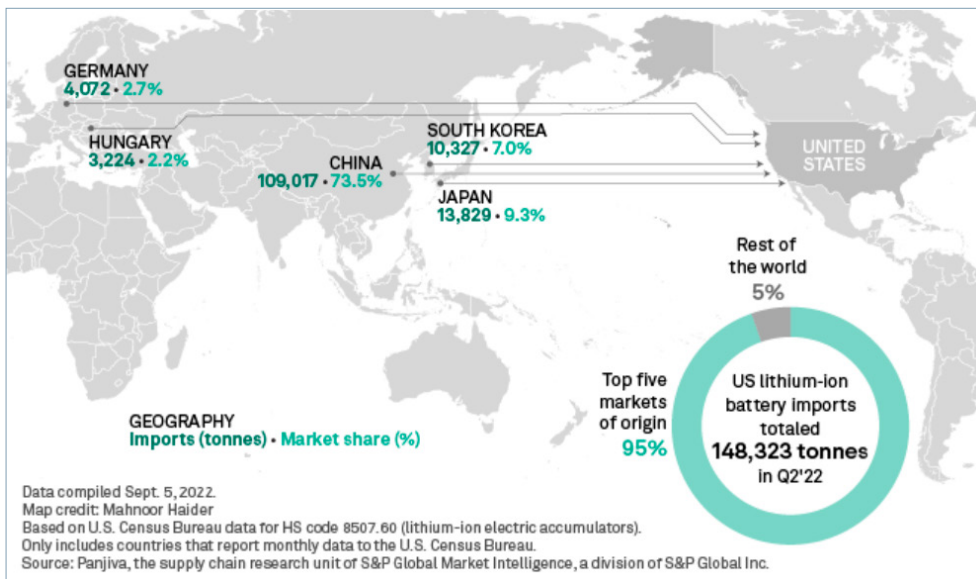
Par ailleurs, **pour les États-Unis, la sécurité économique est un pilier de la sécurité nationale. Désormais elle concerne autant la transition verte que la préservation de leur leadership technologique** et, pour Washington, les moyens pour garantir la sécurité nationale ne peuvent être limités par les règles multilatérales.

¹⁴ Sondage portant sur 815 entreprises entre mai et juillet 2022 dans quinze économies des régions de la BERD qui exportent et importent. Business Unusual, EBRD Transition Report 2022-23, 22 novembre 2022, p. 63.

¹⁵ « Russie – Mesures concernant le trafic en transit », Rapport du Groupe Spécial, DS512, OMC, 5 avril 2019.

¹⁶ “2018 Trade Policy Agenda” & “2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”.

CARTE 1. Importations américaines de batteries lithium-ion au cours du deuxième trimestre 2022



L'argument de sécurité nationale invoqué pour justifier les mesures prises dans l'IRA est donc triple. Le changement climatique est une menace : il faut d'abord accélérer la transition verte de l'économie américaine. Il faut aussi sécuriser les approvisionnements nécessaires à cette transition en relocalisant le plus possible la production sur le territoire américain, y compris l'extraction et le raffinage de minerais stratégiques : la production de batteries ou de ses composants, comme les minerais stratégiques, est concentrée en Chine et l'usage plus fréquent de la coercition économique par Pékin laisse craindre de nouvelles restrictions des exportations de ces biens. Au deuxième trimestre 2022, les États-Unis importent 73,9% de leurs batteries ion-lithium de Chine¹⁷, tandis que cette dernière représente 77% des capacités de production mondiales¹⁸. La Chine représente aussi 38,7% des importations américaines de lithium raffiné en 2022.

Enfin, le leadership technologique est lui-même un enjeu de sécurité nationale puisque la maîtrise des technologies de rupture est un gage de compétitivité économique. La Chine est déjà le leader mondial dans la fabrication des panneaux solaires et des éoliennes et ses exportations de véhicules électriques ont explosé depuis 2021¹⁹. Alors que par ailleurs, la Chine est plus avancée que les États-Unis dans certaines applications de l'intelligence artificielle et la communication 5G, tout en les rattrapant dans le secteur des super calculateurs, **Washington se donne les moyens d'accélérer la capacité d'innovation américaine tout en freinant celle de la Chine en la privant de l'accès aux technologies américaines stratégiques.** (Carte 1.)

En l'absence de possibilité d'arbitrage international, voire de dialogue international sur le critère de la sécurité nationale, un nationalisme économique exacerbé prépare un risque d'engrenage mal maîtrisé de la coercition économique.

¹⁷ US Census Bureau, 2022.

¹⁸ "Visualizing China's Dominance in Battery Manufacturing (2022-2027)" (visualcapitalist.com)

¹⁹ "Made in China" electric vehicles could turn Sino-EU trade on its head", Gregor Sebastian et François Chimits, 30 mai 2022.

II • La spirale des mesures de rétorsion

I L'ACCÉLÉRATION DU DÉCOUPLAGE TECHNOLOGIQUE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LA CHINE

Washington multiplie les mesures discriminatoires à l'encontre de la Chine au nom de la sécurité nationale.

- Restrictions aux exportations de technologies à usage militaire, obligation de licence d'exportation pour toute technologie ou logiciel fabriqués grâce à des technologies américaines, fin du traitement préférentiel de Hong Kong, allongement de la *Entity List* sur laquelle sont mentionnées toutes les entreprises étrangères qu'il est interdit d'approvisionner, ...
- Restrictions aux investissements avec un contrôle renforcé du CFIUS (*Committee on Foreign Investment in the US*) ;
- Restrictions de visas aux étudiants et chercheurs chinois ;
- Restrictions aux importations chinoises : droits de douanes (section 232 sur l'acier et l'aluminium et section 301 sur un large choix de produits ; interdiction de produits venant du Xinjiang)
- Sanctions financières visant les *Specially Designated Nationals (SDN)*²⁰.
- Sécurisation des infrastructures de l'information et de la communication pour éviter l'utilisation de technologies provenant de pays non fiables ; et interdiction de certaines applications (TikTok pour tous les agents fédéraux).
- Restrictions sur l'usage de certaines technologies chinoises comme les drones.

L'accélération de ce découplage technologique est plus nette encore avec la décision du *Bureau of Industry and Security (BIS)* du 7 octobre 2022 à quelques jours du XX^{ème} Congrès du Parti Communiste chinois, qui coupe la Chine du savoir-faire technologique américain pour la fabrication de semi-conducteurs, afin de l'empêcher d'acquérir ou de développer des puces informatiques, superordinateurs ou semi-conducteurs avancés²¹. Elle interdit à tous les citoyens américains et les résidents permanents aux États-Unis d'aider la Chine à acquérir ces technologies. Les sanctions pénales peuvent aller jusqu'à vingt ans d'emprisonnement et jusqu'à un million de dollars d'amende – ou les deux – en cas de violation. Elle a également une portée extraterritoriale pour les entreprises étrangères qui utilisent elles-mêmes des technologies américaines pour la fabrication de ces semi-conducteurs et lui permet donc d'intervenir sur la coopération des pays tiers. La *Foreign Direct Product Rule (FDPR)* adoptée dès 1959 permet, au nom de la sécurité nationale, de fixer une liste de technologies et logiciels américains qui ne peuvent être utilisés par des pays tiers pour la fabrication de produits destinés à certains pays (dont à présent la Chine).

La décision du 7 octobre dernier est d'autant plus coercitive que l'on estime que 65% des exportations mondiales dépendent directement et indirectement des puces à semi-conducteurs : 5% sont les puces à semi-conducteurs elles-mêmes (dispositifs à semi-conducteurs et circuits électroniques intégrés), tandis que 29% sont des produits dépendant des puces et 30% des produits qui n'ont pas de puces à l'intérieur, mais qui en ont besoin²².

Ces restrictions ont une portée large. Elles ne portent pas seulement sur les semi-conducteurs à usage militaire. La pression exercée par l'Administration Biden

²⁰ Liste d'individus, sociétés ou organisation qui présentent une menace pour la sécurité nationale.

²¹ « Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People's Republic of China (PRC) », Règlement 87 FR 62186, 7 octobre 2022.

²² Asian Economic Integration Report 2022, Asia Development Bank, février 2022, p. 22.

sur l'entreprise néerlandaise ASML (dont la Chine représente 15% des ventes) et sur le Japon pour qu'ils limitent leurs exportations vers la Chine visait à étendre la restriction des exportations au-delà des semi-conducteurs à usage militaire puisque cela concerne des puces qui ont dix à quinze ans d'âge que la Chine sait déjà produire. Les détails de l'accord du 27 janvier 2023 n'ont pas été rendus publics à ce stade²³. Mais le conseiller à la sécurité nationale de la Maison Blanche, Jake Sullivan, avait déjà déclaré en septembre dernier qu'il ne s'agit plus de garder quelques générations d'avance mais bien la plus grande avance technologique possible sur la Chine²⁴. Loin d'une approche coopérative d'accès aux technologies vertes pour lutter contre le changement climatique, Washington opte pour une concurrence brutale.

La création le 10 janvier 2023 par la Chambre des Représentants d'une commission spéciale « sur la compétition stratégique entre les États-Unis et le Parti Communiste Chinois (PCC) » pourrait encore contribuer à accélérer le découplage et à l'étendre, y compris dans l'accès aux données. Elle n'a pas de pouvoir législatif et adressera des recommandations sur la base d'auditions publiques pour faire face à l'évolution de la politique « économique, technologique et sécuritaire » du PCC et sa « compétition avec les États-Unis ». Dans une Amérique divisée par une forte polarisation politique, le soutien transpartisan à une politique anti-Chine est devenu le principal vecteur de réformes économiques.

Les États-Unis préparent aussi un contrôle des investissements sortants. Plus compliqué à mettre en place que les restrictions aux exportations de semi-conducteurs et le contrôle des individus qui contribueraient à aider le développement technologique chinois, ce contrôle des investissements à destination de la Chine accélérerait encore le découplage. D'autant que l'interprétation large de la sécurité nationale tend à élargir le périmètre des secteurs concernés : le Trésor américain souhaiterait le limiter au secteur des supercalculateurs et à l'intelligence artificielle, tandis que Jake Sullivan plaide à nouveau pour un spectre large qui comprenne aussi les biotechnologies et les énergies vertes.

Mais le risque d'escalade de mesures de rétorsion s'accroît. À son tour, la Chine s'est dotée d'un arsenal législatif dont les nombreuses similitudes qu'il présente avec l'arsenal américain peuvent **tout aussi bien créer un effet de dissuasion que préparer un risque d'escalade de la rivalité**²⁵.

Comme les États-Unis, la Chine a dressé une *Unreliable Entity list* en septembre 2020, sur laquelle sont inscrites les entreprises étrangères qui ne peuvent bénéficier des exportations de technologies chinoises. Elle a adopté en octobre 2020 une loi, qui au nom de « la sécurité nationale et d'autres intérêts », renforce le contrôle des exportations (ECL). En juin 2021, la Chine se dotait à son tour d'un instrument d'extraterritorialité qui offre une marge discrétionnaire importante dans le calibrage de la réponse aux mesures extraterritoriales d'un pays tiers. Elle a également entrepris, comme les États-Unis, de renforcer sa réglementation sur la sécurité et la protection des infrastructures d'informations sensibles depuis août 2021. Pékin multiplie les mesures de coercition économique vis-à-vis de partenaires étrangers (Japon, Australie, Canada, Lituanie, ...). Les États-Unis ne limitent plus celles qui ciblent la Chine.

²³ “Netherlands and Japan join US in restricting chip exports to China”, Demetri Sevastopulo and Sam Fleming, Financial Times, 28 janvier 2023.

²⁴ “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit”, Maison Blanche, 16 septembre 2022.

²⁵ « Le levier de la politique commerciale pour l'autonomie stratégique de l'UE », Elvire Fabry, *policy paper n°278*, Institut Jacques Delors, juin 2022, p. 5.

L'UE a également modifié son régime de contrôle des exportations en septembre 2021, en mettant en œuvre le règlement (UE) n° 2021/821 – le règlement sur les biens à double usage. Ce dernier n'ajoute pas de nouveaux contrôles mais donne aux États membres plus de latitude pour contrôler ces technologies à double usage, militaire et civil.

Le renforcement d'un arsenal offensif de part et d'autre accroît le risque de représailles et d'un potentiel engrenage de restrictions aux exportations mal anticipé.

I L'ENGRENAGE DES RESTRICTIONS AUX EXPORTATIONS

Le contrôle des exportations par l'application de taxes, quotas et réglementations, comme les licences d'exportation, a une longue histoire²⁶. Ces restrictions ont été fréquemment utilisées. Elles peuvent viser à sécuriser un approvisionnement national ou à protéger les entreprises de transformation en aval de la hausse des prix provoquées par la demande étrangère.

Après la crise financière de 2007-2008, l'inflation des produits alimentaires et d'engrais qui a atteint un pic de 41% en mai 2011 et les émeutes de la faim qui suivirent, ont suscité des restrictions aux exportations. Mais ces dernières peuvent avoir un impact négatif sur la compétitivité des entreprises exportatrices, car la baisse des revenus pour une industrie qui vend en dessous des prix internationaux peut aussi réduire sa compétitivité à moyen terme.

Elles ont aussi un impact négatif sur le commerce mondial. On a observé en 2022 un effet domino des restrictions aux exportations avec une **forte augmentation du nombre de pays qui les appliquent pour sécuriser leur approvisionnement national** ou à des fins de coercition économique. *L'Initiative sur les biens essentiels* du SGEPT montrait en juin 2022 que les mesures de politique commerciale concernant les biens médicaux, les équipements médicaux et les vaccins pour répondre à la pandémie de Covid ont été majoritairement restrictives²⁷. Par ailleurs, « 72 restrictions à l'exportation de denrées alimentaires et d'engrais ont été érigées par 27 gouvernements (cela exclue les sanctions occidentales et japonaises qui affectent les exportations de denrées alimentaires vers la Russie et le Belarus) ». Au cours des dix premiers mois de l'année 2022, 166 mesures de restrictions des exportations de denrées alimentaires et d'engrais ont été mises en œuvre dans le monde entier et 66,3 % de ces mesures notamment par les pays du G20²⁸. Au total, 46 nations étaient responsables des restrictions des exportations de denrées alimentaires et d'engrais, dont 13 sont membres du G20.

Par ailleurs, la **limitation de l'offre crée d'autant plus de ruptures dans les chaînes d'approvisionnement – ou d'effet coercitif – qu'une forte concentration de la production laisse peu d'alternatives d'approvisionnement**. Appliquée de manière arbitraire au nom d'objectifs géopolitiques, elle devient critique pour la sécurisation de l'approvisionnement en matières premières et en biens stratégiques. Avec son monopole mondial sur le raffinage de terres rares (98%) qui sont un intrant essentiel des technologies nécessaires aux transitions verte et numérique, ou de technologies comme les plaquettes des panneaux solaires (97%), **la Chine dispose d'une arme de rétorsion redoutable vis-à-vis de tout pays ou entreprises qu'elle voudrait cibler** (80% des importations américaines de terres rares et 98% des

²⁶ Le premier contrôle américain des exportations date de 1775 et concernait la Grande Bretagne.

²⁷ "It's not only food and fertiliser: trade curbs are rising for medical goods too", St Gallen Endowment for Prosperity through Trade (SGEPT), juin 2022.

²⁸ "G20 Responsible for over half of trade restrictions affecting food and fertiliser", *Essential Goods Initiative*, SGEPT, novembre 2022.

importations européennes viennent de Chine). La restriction sur les exportations chinoises de terres rares dans les années 2000 avait déjà provoqué une flambée des prix mondiaux²⁹. Après avoir consolidé sa position de monopole mondial sur le raffinage des terres rares dès le tournant des années 2000, la Chine avait appliqué des restrictions aux exportations dès 2006 avec des quotas d'exportation strictes en 2010.

ENCADRÉ 1. Le recours de l'arbitrage de l'OMC contre les restrictions d'exportations chinoises

L'avis de 2012 du panel de l'Organe d'appel (OA) de l'OMC concernant la plainte déposée en 2009 par les États-Unis, l'UE et le Mexique concluait que les restrictions chinoises sur les exportations de neuf matières premières (bauxite, manganèse, magnésium, coke, zinc, ...) sont contraires aux engagements pris lors de l'adhésion de la Chine à l'OMC et apportait des précisions importantes sur la discipline des restrictions à l'exportation.

Tout d'abord, il clarifie la relation entre le GATT et le protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC. Si l'exception générale prévue par l'article XX du GATT permet à la Chine d'invoquer la conservation des ressources naturelles, elle ne peut déroger aux engagements négociés dans le cadre du protocole d'adhésion. Or la Chine n'a conservé le droit d'appliquer des droits à l'exportation que sur 84 produits énumérés dans l'annexe du protocole. Les restrictions aux exportations ne portant pas sur des produits figurant dans l'annexe, la Chine ne peut invoquer l'article XX. En outre, les restrictions avaient accru la consommation nationale de ces matières premières – un résultat incompatible avec la thèse de la conservation des ressources naturelles.

En ce qui concerne la section IV du GATT invoquée par la Chine, qui traite du développement économique, l'OA précise qu'il n'existe aucun droit d'utiliser des restrictions commerciales à des fins de développement économique dans les règles du GATT. Concernant l'article XI (2) du GATT, les restrictions chinoises n'étaient pas « temporaires » ; elles n'étaient pas non plus destinées à remédier à une « pénurie critique ».

Bien que cette décision de l'OA ait conduit la Chine à suspendre ses restrictions, une deuxième plainte a été déposée par les États-Unis, l'Union européenne et le Japon contre les restrictions à l'exportation de terres rares qui avaient provoqué la montée en flèche des prix. Le nouvel avis de l'OA de 2014 a conclu à la non-conformité de ces restrictions et contraint la Chine à lever les restrictions en 2015.

L'arbitrage à l'OMC avait permis de lever ces restrictions tout en montrant les limites d'une mise en conformité qui relève plus d'une **conformité de façade alors que la Chine adopte une posture de résistance globale aux normes de l'OMC**. La Chine a tiré parti des lacunes du système de règlement des différends qui contraint les membres de l'OMC à se mettre en conformité avec leurs obligations sans garantir un recours à des mesures compensatoires qui compense le préjudice économique d'une pratique illégale. Comme l'a souligné le juriste Mark Wu le « délai raisonnable » accordé au défenseur pour se mettre en conformité sans devoir verser de répara-

29 "China's Growing Conflict with the WTO: The Case of Export Restrictions on Rare Earth Resources", Brigid Gavin, *Intereconomics*, Vol.48, 4/2013, footnote 16.

tion aux partenaires commerciaux lésés crée un « déficit de recours » et donc un « laissez-passer » pour une violation temporaire³⁰.

La Chine en tire parti pour poursuivre ses objectifs de politique industrielle qui lui assureront un leader technologique et la puissance économique. **La perte de crédibilité vaut bien les bénéfices économiques qu'elle obtient de cette conformité tardive.** Elle a également compris qu'en ne mettant aucune restriction aux exportations de ses minéraux stratégiques, elle supporte le coût des externalités négatives sur l'environnement et la santé publique tout en se cantonnant à une position à faible valeur ajoutée dans la chaîne de valeur ; alors qu'en aval les autres pays bénéficient d'un accès bon marché à des intrants essentiels qui permettent le développement de technologies à haute valeur ajoutée.

En outre, les restrictions aux exportations dans les secteurs qui ne sont pas concernés par la liste négative des investissements étrangers pourraient attirer l'expertise et les capitaux étrangers pour s'associer à des partenaires chinois dans des joint-ventures. L'effet de cluster qui est créé favorise le **leadership de la Chine dans le développement de technologies cruciales** et une dépendance des autres pays à des exportations chinoises à forte valeur ajoutée³¹. **Les restrictions à l'exportation sont instrumentalisées pour gravir l'échelle des chaînes de valeur mondiales** et assurer une position de domination à la Chine, avec toutes les conséquences géopolitiques qui en découlent si la Chine décide *in fine* d'utiliser cette position de manière offensive ; d'autant que Pékin peut se permettre de prendre le risque d'affecter la compétitivité de ses entreprises par ces restrictions parce que ce sont des entreprises d'État³².

Le blocage de l'Organe d'appel et d'une réforme de l'OMC ont contribué à en faire un système dysfonctionnel. La Chine serait à présent d'autant plus incitée à en tirer parti que les États-Unis s'affranchissent à leur tour de certaines règles. Comme l'a fait remarquer la Directrice générale de l'OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, lors de la douzième Conférence Ministérielle (MC12) le *statu quo* n'est un scénario gagnant que pour certains États membres et ce sont les plus mauvais élèves. La plainte que la Chine a déposée à l'OMC le 15 décembre 2022 contre les restrictions des exportations américaines de semi-conducteurs reflète encore l'intérêt qu'elle a à préserver un système qui lui est favorable alors que l'instabilité créée par une escalade de restrictions limiterait les bénéfices qu'elle tire de la mondialisation.

Mais avec la nouvelle loi chinoise ECL de 2020 le risque de nouvelles mesures de restrictions³³ est d'autant plus important que le contrôle ne concerne pas que les biens militaires, à double usage ou nucléaires. Il porte sur un champ très étendu de technologies, services et biens liés au maintien de la sécurité nationale qui depuis le *Comprehensive National Security Outlook*³⁴ de Xi Jinping en 2014 concerne tout autant la politique, la terre, l'armée, l'économie, la culture, la société, la science et la technologie, l'information, l'écologie, les ressources et le nucléaire.

La Chine n'a pas répondu immédiatement à la décision américaine du 7 octobre 2022 qui la coupe des chaînes de production américaines de semi-conducteurs. Elle a opté pour la voie légale en déposant une plainte à l'OMC et en annonçant

³⁰ "China's Export Restrictions and the Limits of WTO Law". WU, M. (2017). *World Trade Review*, 16(4), pp 673-691.

³¹ *Ibid.*, p. 686.

³² *Ibid.*, abstract.

³³ "Rare Earths Supply Is About To Get Much Tighter", *Yahoo Finance*, 5 May 2022.

³⁴ Tai Ming Cheung, "Innovate to Dominate : The Rise of the Chinese Techno-Security State", Cornell University Press, 2022.

simultanément un plan massif de soutien de 143 milliards de dollars à la production nationale de semi-conducteurs. Cependant comme le signale l'annonce début 2023 d'un contrôle sur les exportations des plaquettes de panneaux solaires, **Pékin semble disposé à répondre aux restrictions américaines en déployant son propre arsenal de restrictions**³⁵. L'objectif est le même que celui de Washington : préserver la domination de la Chine sur la fabrication de plaquettes.

Pékin peut en outre tirer parti de la **concentration de la production dans les entreprises d'État**, comme on le voit dans le secteur des terres rares. **Le paysage minier chinois a été restructuré début 2022 par une fusion qui renforce le contrôle de l'État** pour maintenir des prix élevés à l'export, améliorer la productivité et assurer le contrôle du secteur à des fins stratégiques, alors que la liste négative des investissements étrangers en Chine exclue l'accès aux mines de terres rares. Le nouveau conglomérat industriel, *China Rare Earth Group Co. Ltd*, qui regroupe trois des six grandes entreprises d'État de l'industrie minière représente à présent 62% de la production chinoise de terres rares³⁶. Alors que la société holding n'est autre que l'État qui contrôle les investissements, la planification et les intrants, le Parti communiste chinois peut utiliser ce levier à des fins géopolitiques.

Alors que la part de la Chine dans la production mondiale de terres rares est déjà passée de 86 % en 2014 à 58 % en 2020, elle entend défendre sa position dominante face aux efforts de diversification et de production nationale des pays tiers. Selon les données des douanes, le prix moyen à l'exportation des terres rares a ainsi déjà bondi en novembre 2021 de 36 % par rapport à l'année précédente³⁷.

La dépendance des pays tiers, sera encore forte au cours de la décennie ; d'autant que la Chine garde une position de monopole sur le raffinage des terres rares avec 90% des capacités mondiales. Les possibles restrictions aux exportations prévues par la loi ECL pourraient d'autant plus limiter la capacité de développement technologique des pays ciblés pour des raisons géopolitiques que la loi a également, comme celle des États-Unis, une portée extraterritoriale.

Alors que les États-Unis entreprennent de faire évoluer la trajectoire de la Chine par d'autres moyens que la régulation multilatérale, **le défi des Européens ne se limite pas à répondre à l'IRA mais à se préparer à ce nouveau contexte international plus agressif, qui peut générer de nouveaux phénomènes de concentration de la production et les pousser à développer de nouvelles dépendances d'approvisionnement.**

35 "China Mulls Protecting Solar Tech Dominance with Export Ban", Dan Murtaugh, Bloomberg, 26 janvier 2023. À cela s'ajouteraient d'autres restrictions (radars laser, technologies de clonage cellulaire, de gènes CRISPR, de biologie synthétique, etc.). 关于《中国禁止出口限制出口技术目录》修订公开征求意见的通知 (mofcom.gov.cn) ; 中国反击！新增7项先进科技禁止/限制出口 合计达139项_新浪科技_新浪网 (sina.com.cn)

36 "China Merges Three Rare Earths State-Owned Entities to Increase Pricing Power and Efficiency", *China Briefing*.

37 *Ibid.*

III • Utiliser le levier du Marché unique pour affronter une concurrence plus déloyale.

I LE *FRIENDSHORING* : VRAIE OU FAUSSE OPPORTUNITÉ ?

En l'absence d'une coordination multilatérale pour encadrer les restrictions aux exportations qui assure une régulation des approvisionnements stratégiques, l'attention se porte sur l'effort de coordination de certains pays. La Secrétaire d'État au Trésor Janet Yellen appelle à ce *friendshoring* depuis avril 2022 pour favoriser une intégration économique entre partenaires qualifiés de fiables parce qu'ils partagent les mêmes valeurs (démocratie, libertés individuelles, États de droit, protection des droits de l'Homme, ...). Le premier Sommet des Démocraties réunissait ainsi 115 pays à l'initiative de Joe Biden en décembre 2021. Pour les États-Unis, c'est **une condition du succès de leur stratégie de découplage** puisqu'il faut éviter un risque de réexportations de leurs technologies par des pays tiers à destination de la Chine. Il s'agit également de s'accorder sur des normes communes pour les nouvelles technologies. L'accord signé le 27 janvier entre Washington et Bruxelles pour se coordonner sur l'usage de l'intelligence artificielle dans les domaines du changement climatique, des catastrophes naturelles, des soins de santé, de l'énergie et de l'agriculture, va dans ce sens.

L'effort porte d'abord sur l'approvisionnement en minerais stratégiques par la recherche d'une diversification de l'extraction et des garanties d'une solidarité dans les approvisionnements. C'est l'objectif du groupe de travail transatlantique sur les restrictions à l'exportation du *Trade and Technological Council* dont le principal résultat à ce stade a été « l'approfondissement de l'échange d'informations sur les exportations de technologies critiques des États-Unis et de l'Union européenne, avec un accent initial sur la Russie et d'autres pays qui pourraient échapper aux sanctions, la coordination des politiques d'octroi de licences des États-Unis et de l'UE, et la coopération avec des partenaires au-delà des États-Unis et de l'Union européenne »³⁸. Mais les États-Unis ont aussi signé en juin 2022 un Partenariat pour la sécurité des minéraux (MSP) visant à renforcer les chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques avec les principaux pays partenaires (dont l'Australie, le Canada, la Finlande, le Japon, la République de Corée, la Suède, le Royaume-Uni et l'Union européenne). Au même moment l'UE et le Canada signaient un accord bilatéral sur ce même enjeu d'approvisionnement en minerais stratégiques. À leur tour le Japon et à l'Australie signaient un accord similaire en octobre 2022.

La véhémence de la critique des Européens à l'égard de l'IRA s'explique donc d'abord par les volets de cette initiative qui contredisent l'objectif de *friendshoring* en commençant par une discrimination entre l'extraction et le raffinage des matières premières en Amérique du Nord et celles qui sont importées. La critique est amplifiée par la **grande dépendance des Européens au soutien militaire de Washington à l'Ukraine et aux importations de gaz liquéfié américain qui ne leur permet pas d'appliquer des mesures de rétorsions comparables à celles qu'avaient suscitées les mesures tarifaires agressives de Donald Trump.**

La coordination de mesures de restrictions aux exportations entre les États-Unis et d'autres pays, qui est une garantie supplémentaire de fiabilité pour Washington, est cependant d'autant plus difficile que ces mesures peuvent directement impacter la compétitivité des entreprises³⁹. Alors que la Chine et les États-Unis appellent chacun à promouvoir un nouvel ordre international, l'opposition d'un groupe d'autocraties

38 "Fact Sheet : U.S.-EU Trade and Technology Council Establishes Economic and Technology Policies & Initiatives".

39 "The Limits of Friend-Shoring", E. Benson et E. Kapstein, *CSIS*, 1^{er} février 2023.

à un groupe de démocraties selon la logique du *friend-shoring*, crée beaucoup d'incertitude sur le choix des pays pragmatiques qui seraient moins enclins à s'aligner sur l'un ou l'autre qu'à préserver un accès aux deux marchés.

Par ailleurs, il reste à déterminer comment ce friend-shoring pourrait être limité au secteur technologique sans perturber plus largement les chaînes mondiales d'approvisionnement. À l'ère de la coercition économique, une réorganisation ordonnée des échanges commerciaux n'a rien d'évident. La forme que prend **le découplage sino-américain suggère moins un scénario de coexistence régulée entre deux blocs qu'une rivalité exacerbée qui peut déborder sur des dépendances moins stratégiques**. Le président de la Chambre de commerce de l'UE en Chine, Joerg Wuttke, évoque une dérive tectonique qui pourrait mener la Chine à couper davantage les entreprises occidentales de l'accès à son marché⁴⁰.

I LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE COMME HORIZON.

Comme l'avait proposé la Chambre de commerce de l'UE en Chine en 2022⁴¹, les risques d'escalade de la rivalité sino-américaine appelleraient à élaborer un cadre réglementaire de contrôle des exportations clair et proportionné, en commençant par :

- Clarifier le rôle des organes gouvernementaux de supervision et d'application, ainsi que leurs droits et pouvoirs, de manière à faciliter le dialogue et la discussion directs entre les autorités de contrôle des exportations et l'industrie.
- Exempter les produits commerciaux de masse des contrôles à l'exportation, en concentrant le système de contrôle des exportations sur les articles qui ont une incidence directe et stratégique sur la sécurité nationale de la Chine.
- Mettre en place un système d'octroi de licences pratique et facile d'usage, ainsi que des exceptions pour les transferts intra-entreprises.
- Mettre à jour la liste actuelle de contrôle à double usage en y ajoutant des désignations fondées sur la nature des biens contrôlés.
- Définir de manière restrictive le champ des « exportations présumées » soumises à autorisation, et introduire des seuils d'exportation et des dispositions d'exemption raisonnables.
- Clarifier la définition et le mécanisme de gestion de la « réexportation ».

Mais il n'y a guère de perspective à court terme de relance de la coopération multilatérale, bien que les Européens partagent avec les pays émergents un même objectif de prévisibilité du marché régulé par des normes de concurrence équitable. **Washington et Pékin alternent les mesures offensives et un apaisement temporaire qui leur permet de garder le contrôle de l'escalade** de mesures coercitives, comme lors de la rencontre de Joe Biden et Xi Jinping en marge du G20 en Indonésie. Mais la rivalité normative des deux puissances pour être celle qui définira le nouvel ordre mondial ne permet pas de prévoir à court terme une désescalade en faveur de la coopération multilatérale.

La détermination de l'Union européenne à se doter des moyens qui lui permette de peser dans un combat de moins en moins régulier sans prendre des mesures non-discriminatoires contraires à l'OMC vise ainsi davantage à préserver la perspective d'un retour à la coopération multilatérale à moyen terme.

⁴⁰ "Trade turns chilly : Chip embargo symbolizes deeper US-China strains", Laurent Belsie, *The Christian Science Monitor*, 24 janvier 2023.

⁴¹ "European Business in China. Position Paper 2022/2023", EUCCC, septembre 2022, p. 104.

I ADAPTER LA STRATÉGIE EUROPÉENNE AU-DELÀ D'UNE RÉPONSE À L'IRA

Les Européens doivent s'adapter à cette mutation de la mondialisation dont l'IRA n'est qu'un premier symptôme, alors que les États-Unis et la Chine investissent massivement pour stimuler une innovation technologique qui aura un impact sur la transition énergétique et la transformation de nos modes de production.

Il s'agit d'éviter de se créer de nouvelles dépendances en ne misant que sur des positions de niches dans l'innovation et la production de technologies de pointe alors que les chaînes américaines et chinoises deviennent plus hermétiques en fonction d'un critère arbitraire de sécurité nationale. Se limiter à une stratégie de spécialisation sur un segment de la chaîne, privilégiée par les industries scandinaves, pourrait devenir plus contraignant si l'accès aux autres maillons de la chaîne devient plus conditionnel. Les Européens ne peuvent pas compter sur un accès à moyen terme aux innovations technologiques qui auront été accélérées par les moyens inédits engagés par les États-Unis et la Chine. Ils doivent allier une stratégie de diversification dans les secteurs dans lesquels ils ont identifié leurs plus fortes dépendances avec un renforcement de leurs propres capacités d'innovation et production des technologies d'avenir.

Cela passe d'abord par **une révision des règles de concurrence équitable entre États membres de l'UE qui permette d'assurer une stratégie de « mutualisation équitable » de leurs capacités d'investissement et de production.** Des conditions de contribution équitable serait un meilleur gage de bénéfices aussi équitables que les États membres peuvent tirer d'un aménagement des règles européennes sur les aides d'État.

Éviter de provoquer de nouveaux déséquilibres entre les Vingt-Sept et favoriser la convergence de la croissance des économies européennes restent un gage essentiel de leur cohésion. Les États membres ont des économies qui sont plus ou moins dépendantes du Marché intérieur ou de leur insertion dans les chaînes de valeur mondiales. Les distorsions de concurrence des pays tiers les affectent donc de manière variable et peuvent tout aussi bien renforcer les déséquilibres internes du Marché intérieur. La proposition de *Green Deal Industrial Plan (GDIP)* présentée par la Commission européenne le 1^{er} février 2023 veille ainsi d'abord à renforcer le Marché intérieur et à en prévenir le risque de fragmentation.

I UN LEVIER D'INVESTISSEMENT PLUTÔT QU'UNE COURSE AUX SUBVENTIONS

Pour recréer des conditions de concurrence comparable avec les États-Unis et la Chine en investissant massivement dans les technologies de rupture, il s'agit d'abord d'**adapter la politique européenne de la concurrence à cette mutualisation des capacités nationales.** Évaluer si la proposition du GDIP répond à cet enjeu appelle à prêter attention aux grands principes autant qu'aux détails.

L'effort est d'abord porté sur un choc de simplification des réglementations d'attribution de l'aide publique pour créer un écosystème attractif pour l'investissement privé qui soit aussi équitable entre les Vingt-Sept : création dans chaque État membre d'un guichet unique (*one-stop-shop*) viserait à simplifier et accélérer de manière comparable les procédures administratives d'attribution des aides publiques (subventions ou crédits d'impôts), suppression des appels d'offre pour les technologies moins matures, extension des délais pour la mise en œuvre des projets, simplification des notifications des entreprises participants aux projets importants d'intérêt européen commun⁴² (PIIEC), ...

⁴² « Les projets importants d'intérêt commun européen. Une nouvelle forme de différenciation ? Analyse des enjeux pour le marché unique de l'Union européenne », Andreas Eisl, *Policy Paper* n° 276,

L'attention se concentre ensuite sur le développement de projets multi-pays (dans la logique des Projets d'important intérêt européen commun - PIIEC) et l'accès des régions les plus vulnérables à ces aides d'État afin d'allier concurrence et mutualisation des capacités entre États membres.

Les leçons tirées des initiatives prises dans le domaine numérique, avec la promotion de standards européens pour les technologies vertes, permettraient aussi d'éviter de laisser se constituer des obstacles entre les États membres.

Ces efforts de gouvernance de l'aide publique qui passent aussi par une vigilance renforcée du ciblage des projets d'intérêt stratégique pour l'objectif net-zéro carbone fixé, sont destinés à rendre plus légitime la hausse des seuils d'aide publique envisagée dans le plan.

On notera par ailleurs que **l'effort d'investissement ne vise pas seulement le stade de l'innovation mais aussi celui de la production** puisque ce plan s'intègre dans une stratégie de réduction des dépendances stratégiques et de prise de position sur des marchés en expansion.

Cette simplification « encadrée » des aides d'État est néanmoins liée à plus de financement européen qui garantisse aux plus petits États membres qui ont moins de capacités financières de pouvoir contribuer à cette mutualisation de l'investissement dans l'innovation technologique verte ; alors que certains craignent que des pays comme l'Allemagne et la France ne tirent davantage parti d'un plafond plus élevé des aides d'État. Ce sont d'abord les réserves européenne (de prêts ou de subventions) qui seraient réorientées vers les objectifs de développement des technologies vertes (*RePowerEU*, Plan de relance et de résilience, Réserve d'ajustement au Brexit, *Invest EU*, Fonds pour l'Innovation, ...). Mais la proposition de la Commission d'un **Fonds de souveraineté européen**, qui sera présentée avant l'été 2023, devrait viser à ne pas limiter l'effort d'investissement européen aux seules technologies vertes pour se doter de capacités d'innovation et production d'un ensemble de technologies plus large.

Il manque cependant encore beaucoup de détails dans le GDIP. Ceux des critères de fonctionnement du **mécanisme d'alignement** seront publiés rapidement dans une communication séparée⁴³. Il doit permettre de débloquer une aide publique comparable – et donc proportionnée – à celle qu'un pays tiers pourrait proposer à une entreprise européenne pour l'inciter à s'installer sur son territoire. La Commission veillerait à limiter les risques de surenchère en imposant qu'il y ait des preuves solides d'une opportunité de subvention qui pourrait être obtenue dans un pays tiers et un plafonnement des aides européennes (10% des coûts éligibles maximum et 100 millions d'euros par entreprise par État membre) néanmoins aménageables. Il serait aussi tenu compte des disparités régionales pour aider les régions européennes les plus pauvres.

Le détail des garanties permettant d'éviter un phénomène de détournement des investissements en dehors de l'UE ou une relocalisation au sein d'un autre État membre sera également décisif pour montrer aux États membres les plus réticents que le système est efficace et très encadré.

Enfin, le Plan industriel vert porte une attention spécifique à la formation de la main d'œuvre et aux conditions d'ouverture du Marché européen. Les Européens

avril 2022.

⁴³ "Leak : Commission details subsidy-matching scheme for green industry" [Jonathan Packroff](#) et [Théo Bourgerie-Gonse](#), Euractiv, 3 février 2023.

qui ont besoin d'accéder aux matières premières stratégiques et sont engagés dans une stratégie de diversification pour réduire leurs dépendances stratégiques actuelles, voudront aussi accroître leurs marchés d'exportation pour les technologies qu'ils développeront. **L'utilisation de la nouvelle panoplie d'instruments de défense commerciale autonome de l'UE sera déterminante pour assurer une concurrence plus équitable avec les pays tiers** (filtrage des investissements étrangers, contrôle des subventions étrangères, réciprocité sur les marchés publics, anti-coercition). **La capacité de dissuasion de ses instruments pour limiter les distorsions de concurrence dépendra en particulier du soutien que les Vingt-Sept afficheront pour en faire un usage actif.** Il permettra de garantir l'ouverture de Marché européen en même temps que plus d'ouverture des marchés des pays tiers.

Le tournant protectionniste des États-Unis rend plus difficile la signature par Washington de partenariats commerciaux à travers le monde. Leur stratégie qui consiste à établir des forums de dialogue qui doivent leur permettre de s'accorder sur des standards communs élevés, en particulier dans le domaine numérique, sans que cela n'offre plus d'accès au marché américain à leur partenaire, a été peu efficace jusqu'à présent. La critique que fait l'ancien Secrétaire d'État au Trésor, Henry Paulson, d'un découplage excessif associé au protectionnisme ne conclue d'ailleurs pas à autre chose qu'à une proposition comparable à celle de la stratégie européenne : réduire les dépendances mais rester ouvert⁴⁴; soit en d'autres termes garder un équilibre entre les deux jambes industrielle et commerciale.

• Conclusion

L'accélération du débat portant sur la réponse européenne à l'IRA entre novembre dernier et février 2023 montre que les Européens ne considèrent plus la mondialisation *as usual*. L'heure est à la réduction des risques. Il reste à s'assurer que l'ambition des Vingt Sept ne sera pas limitée par une crainte de la concurrence intra-européenne qui serait plus forte que celle de la concurrence internationale alors que cette dernière devient plus menaçante, sous l'effet de la rivalité sino-américaine.

L'arbitraire de l'argument de la sécurité nationale qui est le nouvel étalon des politiques chinoise et américaine laisse craindre une escalade de restrictions aux exportations et de nouveaux risques de concentration de la production des technologies de ruptures ; soit, pour les Européens autant de risques de nouvelles dépendances stratégiques s'ils ne se dotent pas des moyens d'investissement nécessaire pour déployer à leur tour leur capacité d'innovation et de production. Les Européens dépendent plus encore que les États-Unis du système du commerce régulé par les règles et sont donc plus exposés à l'érosion de ces règles. L'autonomie stratégique de l'Union européenne appelle donc à ne pas se limiter à des stratégies de niche.

La coordination plus étroite des politiques publiques européennes (en particulier concurrence, commerce et Marché intérieur), dont témoigne la proposition de Plan industriel vert de la Commission européenne, reflète bien cette nouvelle ambition de vouloir **faire du Marché intérieur un espace non seulement de concurrence équitable mais aussi de mutualisation équitable des capacités.**

44 "America's China Policy Is Not Working. The Dangers of a Broad Decoupling", H. M. Paulson, *Foreign Affairs*, 26 janvier 2023.

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 • Édition : 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
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101051576 – IJD 2022.