

Question d'Europe
n°581
18 janvier 2021

Alan HERVÉ

La politique commerciale européenne à l'heure de la Covid-19 : adaptation ou changement de paradigme ?

Les crises agissent comme des révélateurs de l'état d'une politique, dévoilent ses ambiguïtés, ses forces et ses insuffisances, et obligent parfois à en redéfinir ou clarifier ses principes directeurs pour assurer sa pérennité, sinon sa survie. Si, au paroxysme de la crise, le réflexe est celui d'une remise à plat intégrale de l'existant, les invariants et les considérations structurantes ont vite tendance à freiner les ardeurs réformatrices.

Au cœur du printemps 2020 et de son confinement généralisé, les voix les plus autorisées ont eu tôt fait d'associer l'ouverture excessive de l'économie européenne à sa vulnérabilité, illustrée par les difficultés d'approvisionnement et la pénurie de certains produits emblématiques, tels les masques de protection, le paracétamol ou encore les appareils d'assistance respiratoire[1]. Un peu plus tôt, le confinement brutal d'une province chinoise située au cœur des chaînes de valeur mondiales avait déjà ralenti des pans entiers de l'activité économique européenne. Ce fut ensuite l'extrême domination des acteurs du numérique qui illustra l'impuissance européenne dans un domaine pourtant essentiel de la géoéconomie contemporaine[2]. Si la mondialisation et les progrès techniques et scientifiques qu'elle engendre peuvent apparaître, aux yeux de ses défenseurs, comme un remède à la pandémie[3], la crise et sa poursuite tout au long de l'année 2020 obligent pourtant l'Union européenne à préparer cette entrée accélérée dans une ère de post-globalisation[4]. La conduite de la politique commerciale commune, ses orientations, sa philosophie et sa stratégie sont ainsi directement questionnées.

Les premières décisions adoptées au printemps 2020 tendent à montrer qu'après un bref moment de paralysie, l'Union européenne a su faire preuve, en dépit des difficultés initiales, d'une forme de réactivité et de pragmatisme. Ce même pragmatisme pourrait aussi la conduire à réorienter sa définition

des relations avec le reste du monde dans le sens d'une protection plus assumée de l'intérêt européen, sans pour autant céder aux sirènes protectionnistes. Une question demeure : la série de mesures et de propositions actuelles traduisent-elles une mode passagère ou un changement de paradigme ?

LE TEMPS DE L'URGENCE

Les institutions européennes ont d'abord été contraintes d'agir sous une double tension politique : celle de la violence de la pandémie dès février- mars 2020 et, passée la stupeur, de la prise de conscience rapide d'une pénurie de certains produits essentiels, qu'il s'agisse de masques ou d'équipements médicaux[5] ; puis celle des États membres qui ont d'abord, en ordre dispersé et sans grande transparence, décidé de restreindre, au nom de l'intérêt national, certaines exportations de produits essentiels non seulement vers des pays tiers mais aussi d'autres États membres[6]. Dès la mi-mars, la Commission a tenté de reprendre la main en adoptant une décision organisant un régime commun d'encadrement des exportations de produits essentiels vers les seuls pays tiers[7] cependant qu'en pratique la gestion concrète des stocks et des approvisionnements a été déléguée aux États membres. Sur le plan international, l'Union européenne n'a pas été la seule à prendre ce type de restrictions[8], qui demeurent globalement autorisées par les accords commerciaux, règles de l'OMC ou accords de libre-échange.

[1] H. Védrine, « La mondialisation à l'heure des comptes », Terra Nova, 31 mars 2020.

[2] T. Gomart, « Covid-19 et la fin de l'innocence technologique », Politique étrangère, 2/2020, pp. 25-38.

[3] B. Wilfert, « Covid-19. La mondialisation n'est pas la cause mais le remède », Questions d'Europe, n° 556, Fondation Robert Schuman, 27 avril 2020.

[4] N. Gaillard, « Covid-19, accélérateur de post-mondialisation », Politique étrangère, 2/2020, pp. 59-70.

[5] Cette pénurie pouvant s'expliquer par une incapacité de l'appareil productif européen à faire face à une demande accrue (cas du gel hydro-alcoolique) mais aussi, de façon plus problématique, par une dépendance complète aux importations en provenance de pays tiers (cas du paracétamol).

[6] Dès le début du mois de mars, l'attitude de la France et de l'Allemagne, qui avait décidé de restreindre l'exportation vers les autres États membres d'équipements de protection a fait l'objet de critique au sein du Conseil.

[7] Règlement 2020/402 de la Commission du 14 mars 2020.

[8] Plus de 75 autres gouvernements avaient décidé, fin avril 2020, d'imposer ce type de barrière.

Dans l'urgence toujours, la Commission a fixé mi-mars 2020 des lignes directrices pour les investissements étrangers, en invitant les États membres à être vigilants et à utiliser tous les outils dont ils disposent pour éviter que la crise actuelle entraîne une perte d'actifs et de technologies critiques au profit d'intérêts extra-européens. Cette invitation faisait directement écho au règlement de filtrage adopté au printemps 2019[9], qui autorise les États membres à interdire certains investissements issus de pays tiers pour des raisons de sécurité et d'ordre public. Alors même que ce règlement ne devait pas être appliqué avant octobre 2020[10], la Commission a encouragé dès le printemps les États membres à prendre ce type de mesures chaque fois qu'une acquisition ou une prise de contrôle étrangère risquerait d'affecter des infrastructures de santé ou des approvisionnements essentiels[11]. Parallèlement, l'Union européenne a encouragé l'échange international dès lors qu'il pouvait contribuer à ses intérêts de santé publique. En témoigne le choix de la Commission de suspendre début avril les droits de douane et la TVA sur les masques, équipements de protection, kits de dépistage ou les appareils médicaux[12].

Contrairement à une opinion répandue, l'Union européenne a su utiliser dès les premiers mois de la crise sanitaire sa compétence en matière commerciale pour défendre les intérêts immédiats et essentiels des Européens. De façon significative, le clivage traditionnel ouverture/fermeture des échanges s'est révélé inopérant dans un contexte dominé par l'urgence et la nécessité. Pourtant, les critiques adressées à l'Union européenne, depuis longtemps accusée de constituer le cheval de Troie de la mondialisation, à l'origine d'un affaiblissement de son appareil productif, d'une délocalisation de ses industries stratégiques et d'une fragilisation de ses chaînes d'approvisionnement, sont très vite réapparues. À l'inverse, des pays davantage dépendants des exportations et de la bonne santé du commerce international, comme l'Allemagne, ont rapidement craint une surenchère protectionniste, dans et au dehors de l'Europe.

À l'instar de l'ensemble de l'action européenne, c'est la raison d'être de la politique commerciale qui est en

question. La Commission en a d'ailleurs pris conscience en engageant une [vaste consultation](#) relative au devenir de la politique commerciale dès le mois de juin 2020. Cette réaction se doit d'intégrer une analyse lucide de l'état actuel de l'ordre économique international.

LE TEMPS DE L'ANALYSE

De l'aveu même de l'Organisation mondiale du commerce, la pandémie de Covid-19 représente un bouleversement sans précédent de l'économie et du commerce international, la production et la consommation s'étant réduits partout sur la planète. Au deuxième trimestre 2020, le commerce des marchandises a subi la plus forte baisse jamais enregistrée sur une telle période : moins 14,3% par rapport à la période précédente[13]. Particulièrement frappée, l'Europe a connu sur cette même période une chute inédite de ses exportations (-24,5%)[14]. Le volume des échanges de marchandises devrait se réduire en 2020 de près de 9% avant un hypothétique rebond en 2021[15]. La baisse du commerce des services a été au moins aussi forte et des secteurs se sont effondrés, comme le transport aérien dont l'activité a diminué d'environ 80% entre janvier et avril. Le produit intérieur brut mondial devrait se contracter de pratiquement 5% durant la première année de la pandémie.

La CNUCED, dans son rapport annuel consacré à l'investissement dans le monde, estimait, dès le printemps 2020, que les investissements directs étrangers, qui s'élevaient à 1 540 milliards \$ en 2019, pourraient perdre jusqu'à 40% de leur volume en 2020 et repasser ainsi sous la barre de 1 000 milliards \$ pour la première fois depuis 2005. La réduction des bénéfices réalisés par les multinationales pourrait d'ailleurs prolonger cette tendance à la baisse de l'investissement international, que la CNUCED constate d'ailleurs depuis plusieurs années. Les flux d'investissement ne repartiraient lentement à la hausse qu'à partir de 2022 « sous l'effet de la restructuration des chaînes de valeur mondiales en faveur d'une plus grande résilience, de la reconstitution du stock de capital et du redressement de l'économie mondiale »[16].

[9] Règlement 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

[10] Voir, l'article 17 du régl. 2019/452.

[11] C (2020)1981 final, 25 mars 2020.

[12] Décision 2020/491 de la Commission du 3 avr. 2020 (JO n° L 103I, p. 1-3).

[13] L'ensemble des données ont été collectées sur le site de l'OMC (page consacrée à l'analyse des conséquences de la pandémie sur le commerce international).

[14] Contre une baisse de 21% en Amérique du Nord et seulement 6% en Asie.

[15] L'OMC s'attend à ce que les échanges de marchandises soient en 2021 en toute hypothèse bien en-deçà de ce qu'ils étaient avant la pandémie.

[16] Extrait du rapport annuel de la CNUCED sur l'investissement dans le monde.

En parallèle, l'application de mesures de distanciation sociale et de confinement liées à la pandémie a conduit les consommateurs à recourir davantage aux achats en ligne, aux réseaux sociaux, aux téléconférences et au visionnage de vidéos et de films sur des plateformes[17]. Chacun a d'ailleurs pu constater combien les pays européens, leurs populations, leurs entreprises et même leurs administrations sont ultra-dépendants des acteurs américains dominants du secteur du numérique. La quatrième révolution industrielle, qui se manifeste par la place accrue du numérique et de l'automatisation, est en cours depuis une décennie et devrait s'accélérer avec le déploiement de la 5G. Cette révolution technologique pourrait avoir un impact profond sur la structuration du commerce mondial, entraînant une relative relocalisation de la production et, surtout, sa concentration géographique accrue, les entreprises pouvant être tentées de se rapprocher des consommateurs et des zones économiques les plus dynamiques[18].

Cet effondrement de l'échange mondial, couplé à une régionalisation accrue des échanges et une montée en puissance de certains secteurs, comme le numérique ou l'e-commerce, s'inscrit dans une évolution plus profonde de l'ordre économique international. Ce dernier, après l'effondrement du bloc soviétique, reposait sur une série de considérations qui ont fait long feu. Il en va ainsi, en particulier, de la domination économique du monde occidental, désormais concurrencé par l'Asie et la montée en puissance de la Chine, dans laquelle le secteur public et les entreprises d'État jouent un rôle moteur. L'alliance sino-américaine en vigueur depuis la présidence de Richard Nixon, déjà malmenée sous l'administration Obama, a été rompue de façon spectaculaire sous la présidence de Donald Trump. Le système économique international dominé par de grandes institutions (FMI, Banque mondiale et OMC) est en voie d'émiettement. En ce qui concerne le commerce, la logique d'un ordre juridique multilatéral dominé par des règles cristallisant un consensus favorable à la non-discrimination, la libéralisation et à l'ouverture des échanges est désormais bouleversée[19]. Depuis une dizaine d'années, en réaction à la crise de 2008, les États ont multiplié les mesures protectionnistes en matière de commerce et d'investissements.

Unilatérales, ces décisions s'inscrivent dorénavant ouvertement dans une logique de souveraineté et de puissance et sont défendues au titre d'exceptions de sécurité nationale[20]. Du reste, les membres de l'OMC se montrent, depuis de nombreuses années, incapables de s'entendre sur une réforme ambitieuse du fonctionnement de ses règles. Les plus influents d'entre eux préfèrent peser de manière plus directe sur le contenu d'accords de libre-échange bilatéraux, voire de méga-accords régionaux, comme la Chine vient de le démontrer par la signature du « Partenariat économique régional global », qui devrait renforcer encore sa position en Asie[21]. De nombreuses voix ont ainsi le pari d'une régionalisation grandissante des économies qui pourrait d'ailleurs gagner d'autres pays jusqu'ici moins enclins à développer ce type de stratégie commerciale. Le projet d'une zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF), qui intégrerait les cinquante-cinq pays de l'Union africaine, pourrait favoriser le commerce intra-zone d'économies jusqu'ici dépendantes à des échanges menés avec des partenaires extérieurs[22].

Comme l'ensemble du droit international, les règles commerciales apparaissent toutefois précaires et instables, car sujettes à une politisation croissante. L'un des acquis majeurs de l'OMC résidait dans l'instauration d'un mécanisme de règlement des différends qui, bien qu'imparfait, tendait à imposer à tous le respect d'un corps de règles multilatéral. Celui-ci a été considérablement affaibli par la paralysie, probablement durable, de son Organe d'appel, organisée par le gouvernement américain, qui en était pourtant son inspirateur initial[23]. Prolifèrent, par substitution, des « deals » dont la valeur juridique est incertaine, comme [l'accord de phase 1](#) signé mi-janvier 2020 entre la Chine et les États-Unis, qui n'a constitué qu'un bref armistice dans la guerre commerciale sino-américaine qui a repris de plus belle avec la pandémie. Le Brexit est, à sa manière, une démonstration de la fragilité des règles et des liens juridiques que l'on croyait irrévocables, ce qu'est venue confirmer la menace ouverte, en septembre 2020, d'une violation des engagements pris lors de l'accord de retrait en octobre 2019 concernant le statut de l'Irlande du Nord par le Royaume-Uni[24].

[17] Même si, au moins dans un premier temps, le commerce en ligne de marchandises et de services a été durablement affecté.

[18] V. "The Fourth Industrial Revolution - Changing trade as we know it", The National Board of Trade Sweden, Octobre 2019.

[19] V. A. Roberts, H. Choer Moraes and V. Ferguson, "Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment", Journal of International Economic Law, 2019, 22, 655-676.

[20] V. le rapport du groupe spécial de l'OMC dans l'affaire Russie - Traffic en Transit, WT/DS512/R, avril 2019. La CNUCED et l'OCDE constatent une forte recrudescence de mesures destinées à restreindre les investissements en provenance de l'étranger pour des motifs de sécurité nationale.

[21] Le partenariat régional économique global, dont les négociations avaient été engagées en 2012, en réaction au projet de traité transpacifique initié par l'administration Obama mais abandonné par l'administration Trump. Le RCEP a été signé fin 2020 entre 15 pays de la zone Asie-Pacifique. Cet accord réunit les pays de l'ASEAN et 5 autres pays (Australie, Chine, Corée du Sud, Japon et la Nouvelle-Zélande). Ce texte organise une importante suppression des tarifs douaniers. Il prévoit un corps unifié de règles d'origine qui devrait faciliter et encourager le commerce intra-zone.

[22] L'approbation de ce projet par le Nigéria, le 20 novembre 2020, constitue un signe politique et économique fort concernant sa prochaine réalisation.

[23] Cette paralysie résulte de la décision du gouvernement américain de bloquer, depuis fin 2015, toute nouvelle nomination des membres de l'Organe d'appel. Rien ne permet d'entrevoir quelle sera la position de l'administration Biden à ce sujet.

[24] La loi sur le marché intérieur du Royaume-Uni (« United Kingdom Internal Market Bill ») adoptée à l'automne violant de façon ouverte le protocole de l'accord de retrait sur l'Irlande et l'Irlande du Nord. Le Royaume-Uni a finalement amendé cette législation controversée en décembre 2020, dans le contexte de la négociation de l'accord de commerce et de coopération avec l'Union.

La politique commerciale européenne à l'heure de la Covid-19 : adaptation ou changement de paradigme ?

Les cartes du commerce et de l'investissement international sont rebattues d'une manière durable. « *Slowbalisation* »[25], régionalisation du commerce et des accords commerciaux aux dépens du multilatéralisme, quatrième révolution industrielle, irruption croissante de considérations politiques et géopolitiques dans l'application des règles du commerce et d'investissement international, poussée protectionniste sont autant d'évolutions en germe que la pandémie de Covid-19 n'a fait que précipiter et qui devraient façonner le système économique et commercial du XXI^e siècle. L'Union et sa politique commerciale doivent nécessairement s'y adapter.

LE TEMPS DU CHANGEMENT ?

En dépit de tous ces bouleversements, les partisans d'une révolution copernicienne de la politique commerciale européenne en sont encore pour leurs frais. Le contraste entre les mutations récentes de l'Union économique et monétaire (UEM) et le relatif conservatisme qui demeure s'agissant des orientations commerciales de l'Europe est, à cet égard, intéressant à analyser. Dès le printemps 2020, le risque d'une crise économique et budgétaire majeure, susceptible de remettre l'intégrité de la zone euro, a obligé la Banque centrale européenne et les États les plus orthodoxes à transgresser leurs tabous traditionnels. Ces derniers en sont venus à accepter une mutualisation des dettes souveraines et à s'accorder sur un plan de relance sans précédent le 21 juillet 2020[26].

La rupture semble beaucoup moins probable en matière commerciale, où prévaut une forme de continuité. En témoignent la lettre de mission du vice-président de la Commission européenne en charge du commerce, *Valdis Dombrovskis*[27], ou une résolution adoptée par le Parlement européen en novembre 2020[28]. Ces textes traduisent certes une prise en compte de la nouvelle donne du commerce international, mais ils démontrent aussi le souci de ne pas remettre en cause l'essentiel, à savoir la réalisation du libre-échange et la promotion d'un système commercial multilatéral ouvert et « fondé sur des règles », par une série d'accords multi-, pluri- et bilatéraux. Le

Parlement européen, qui en appelle à la poursuite des négociations commerciales en cours, n'a admis le lien entre commerce et « *autonomie stratégique* » qu'à la condition que cette dernière soit expressément qualifiée « *d'ouverte* », traduisant ainsi la crainte qu'un concept novateur ne conduise à justifier le protectionnisme[29].

Cette différence de réaction de l'Union européenne entre le domaine de l'UEM et celui du commerce s'explique à plus d'un titre. La crise des dettes souveraines, consécutive à la crise financière de 2008, avait déjà préparé les esprits et permis de transgresser certains tabous, en particulier sur le plan de la politique monétaire[30]. En revanche, l'actuel bouleversement du système commercial international n'est probablement pas encore complètement assimilé. En outre, les politiques budgétaires demeurent conduites par des acteurs publics, tandis que les décisions de politique commerciale accompagnent une réalité à laquelle sont soumis des acteurs privés. Une relocalisation de la production en Europe, ou dans son voisinage proche, ne se décrète pas. Une telle réorientation dépend des forces du marché, d'un système complexe de chaînes d'approvisionnement et d'une politique industrielle ferme qui demeure encore embryonnaire au plan européen.

La crise économique liée à la pandémie ne doit pas faire oublier des facteurs qui continueront d'influencer les décideurs européens et, notamment, la Commission. En premier lieu, l'Union européenne est un marché unique de premier ordre sinon, au moins pour quelques années encore, le principal marché mondial. Cette réalité économique a des conséquences directes sur les plans juridique et politique : l'Union européenne, à condition qu'elle le souhaite, est à même de conditionner l'accès à son marché au respect de normes et d'accords susceptibles de répondre à ses intérêts. Cet « effet Bruxelles », qui offre aux entreprises européennes un avantage comparatif décisif, peut être mesuré par tout partenaire commercial de l'Union qui souhaite obtenir un accès privilégié au marché européen, y compris le Royaume-Uni. Il y a là un élément de puissance et un avantage stratégique dont l'ensemble des Européens devrait être conscient.

[25] M. Charrel, « L'ère de la "slowbalisation" a commencé car les ingrédients de l'hypermondialisation faiblissent », Le Monde, 17 décembre 2020.

[26] V. les [conclusions du Conseil européen](#) de juillet 2020.

[27] Ce dernier a remplacé. Phil Hogan. V. [la lettre de mission du 13 septembre 2020](#).

[28] [Résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020](#)

sur l'examen de la politique commerciale de l'Union

[29] Dans le document précité, le Parlement salue « le débat sur le concept d'«*autonomie stratégique ouverte*», unique à l'Union européenne, et invite la Commission à fournir de plus amples informations sur son contenu ».

[30] Le fameux « *quoi qu'il en coûte* » prononcé par Mario Draghi a préparé les mentalités à l'introduction de politiques monétaires non conventionnelles, comme l'assouplissement quantitatif, validées par la Cour de justice européenne (CJUE, Peter Gauweiler, 16 juin 2015, affaire C-62/14 ; Heinrich Weiss, C-493/17, 11 décembre 2018). La réaction du juge constitutionnel allemand au printemps 2020 montre que ces décisions de la BCE font l'objet de critiques virulentes outre-Rhin ([arrêt du 5 mai 2020](#) à propos du programme dit « PSPP »).

Autre facteur important, et venant contrebalancer le premier : la dépendance de l'Union vis-à-vis de l'extérieur. Des études récentes tendent certes à relativiser la dépendance des entreprises européennes aux chaînes de valeur faisant intervenir des acteurs situés dans des pays tiers[31]. Il n'en demeure pas moins que celle-ci ne doit pas être sous-estimée, en particulier s'agissant de certaines ressources indispensables comme les terres rares ou certaines matières premières. L'identification des chaînes de valeur stratégiques et essentielles à la sécurité et à la santé des Européens n'en apparaît que plus urgente[32]. La pandémie a, au demeurant, montré la nécessité de s'interroger sur la durabilité de ces chaînes de valeur[33] et de compléter au besoin le cadre législatif européen[34]. À l'inverse, le choix de l'autarcie et de l'autosuffisance demeure illusoire compte tenu de la taille réduite du continent européen, de sa population, de ses richesses naturelles et de l'importance du commerce international pour l'emploi et l'activité économique européenne. Une renationalisation des politiques commerciales conduirait chacun des États membres dans une impasse stratégique et à une perte de souveraineté réelle, du fait du faible poids de leurs économies respectives dans les échanges mondiaux. L'exemple britannique ne tardera pas à en témoigner.

VERS UNE POLITIQUE COMMERCIALE AU SERVICE DE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE ET DE LA « SOUVERAINÉTÉ » EUROPÉENNE ?

Des signaux importants témoignent d'une possible évolution, à moyen et long terme, des orientations de la politique commerciale européenne. Loin d'être anodins, des changements sémantiques se font jour. En mars 2019, l'Union européenne qualifiait, pour la première fois, la Chine de « rival systémique » et appelait à mieux défendre l'intérêt européen face à ce pays[35]. Termes tabous jusqu'à une période récente, la protection et l'autonomie stratégique ne sont plus réservées aux diplomates[36]. Paradoxalement, la signature d'un accord global sur l'investissement avec la Chine peut aussi s'analyser comme une manifestation de cette autonomie stratégique quelques jours avant l'investiture de Joe Biden. Si la relance d'un traité de libre-échange transatlantique semble

à ce jour improbable, une coopération plus étroite pourrait, sans doute, être engagée, voire formalisée, dans un accord avec les États-Unis, avec lesquels les sujets de rapprochement économiques et commerciaux pourraient être nombreux et venir, ainsi, renforcer la position européenne sur la scène internationale. Par exemple, les liens entre commerce et environnement, la fiscalité sur le carbone ou le secteur du numérique sur lesquels des compromis entre Bruxelles et Washington demeurent envisageables. L'accord de commerce et de coopération signé avec le Royaume-Uni le 24 décembre, par-delà l'élimination des droits de douane, consacre à sa manière une forme d'autonomie européenne et adresse un signal politique sans ambiguïté : tout pays tiers voisin de l'Union qui, au nom de sa souveraineté, souhaite légiférer librement, ne peut espérer bénéficier des quatre libertés du marché unique.

L'autonomie stratégique peut aussi reposer sur une vision européenne singulière des règles du commerce international. Il en va ainsi de la volonté de promouvoir des règles sociales et environnementales susceptibles d'accompagner, voire de conditionner, les préférences commerciales. Encouragée par certains États membres[37] et par le Parlement européen[38], il n'est plus exclu que la Commission en vienne, dans les prochaines années, à renforcer les dispositions en matière de développement durable dans ses accords de libre-échange, en permettant d'adopter des sanctions commerciales à l'encontre de ses partenaires qui ne respecteraient pas leurs engagements environnementaux.

Plusieurs textes proposés ces derniers mois par la Commission s'inscrivent dans une logique mieux assumée de défense de l'intérêt européen et de promotion de ses valeurs, au besoin par le biais d'instruments unilatéraux. Il en va ainsi, par exemple, de la proposition visant à faciliter l'adoption de sanctions commerciales à l'encontre de partenaires qui bloqueraient délibérément une procédure de règlement des différends engagée à leur encontre devant l'OMC (les États-Unis étant ici directement visés)[39]. Autre exemple, le Livre blanc de la Commission qui envisage d'étendre les règles en matière d'aide d'État à des acteurs opérant sur le marché européen[40]. Enfin, s'il

[31] V. « [Vulnérabilité des approvisionnements français et européens](#) », DG Trésor, n° 274, décembre 2020.

[32] L'initiative européenne « d'autonomie stratégique ouverte », lancée par la Commission européenne au printemps 2020, offre un cadre de concertation sur la thématique des vulnérabilités d'approvisionnement et pourrait permettre la mise au point d'une définition commune des biens et services jugés « critiques ».

[33] V. T. Buzek, Des Chaînes d'approvisionnement durable et un travail décent dans le commerce international, Avis du Comité économique et social européen, REX/532, 18 septembre 2020.

[34] La Commission devrait proposer une législation sur les droits de l'Homme et la diligence raisonnable dans les entreprises. Ce texte, qui viendrait compléter les initiatives prises au niveau national (loi française n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre) fait suite à une étude publiée par les services de la Commission en février 2020 (Study on due diligence requirements through the supply chain, DG Just, janvier 2020).

[35] Selon les termes de la Commission, « dans le même temps, la Chine est, dans différents domaines stratégiques, un partenaire de coopération avec lequel l'Union partage des objectifs étroitement intégrés, un partenaire de négociation avec lequel l'Union doit trouver un juste équilibre sur le plan des intérêts, un concurrent économique dans la course à la domination technologique et un rival systémique dans la promotion d'autres modèles de gouvernance. Cela exige de l'Union une approche « en ordre groupé », flexible et pragmatique, qui lui donne les moyens de défendre ses intérêts et ses valeurs selon ses principes ». JOIN (2019) 5 final, 12 mars 2019.

[36] V. entretien de L. Van Middelaar au journal Le Monde, 31 décembre 2020.

[37] V. le non-papier de la France et des Pays-Bas du 12 mai 2020 sur le commerce, ses conséquences en matière socioéconomique et de développement durable.

devait voir le jour et être réalisé de façon ambitieuse, le projet de taxe, ou d'ajustement, carbone aux frontières de l'Union pourrait redéfinir durablement la nature des échanges internationaux et contribuer efficacement aux objectifs de réduction des émissions fixés dans l'accord de Paris. Il n'est au demeurant guère surprenant que celui-ci suscite autant l'espoir que des vives réticences, en particulier chez les entreprises non-européennes et les partenaires commerciaux de l'Union enclins à dénoncer un protectionnisme vert[41].

L'autonomie stratégique de l'Union européenne ne pourra cependant être obtenue et défendue qu'à travers sa politique commerciale. Elle repose avant tout sur une économie solide et compétitive et sur une politique industrielle véritablement européenne. Les législations adoptées au plan européen, comme celles qui sont proposées dans le domaine du numérique (*digital service act* et *digital market act*), peuvent l'encourager, de même que le développement d'une

gouvernance économique et budgétaire commune. L'après-crise ne peut, une nouvelle fois, négliger une politique économique d'ensemble, avec ses déclinaisons agricole et industrielle et de défense véritablement conçues à l'échelle européenne. Outre des investissements stratégiques, un accès privilégié des entreprises européennes à la commande publique, une adaptation des règles concurrentielles à la réalité des marchés mondiaux et une politique de formation, d'éducation et de recherche ambitieuse doivent être mis sur la table. Par-delà les orientations de principe de la politique commerciale, l'autonomie stratégique et la souveraineté européenne reposeront avant tout sur une stratégie économique ambitieuse et dépassant les cloisonnements nationaux.

Alan Hervé

Professeur à Sciences Po Rennes,
Chaire européenne Jean Monnet

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.