



## IV/ Environnement et sécurité nationale : un tournant pour les politiques commerciales

*Charlotte Emlinger, Houssein Guimbard et Kevin Lefebvre\**

**L**a pandémie de Covid-19 puis la guerre en Ukraine ont mis en lumière la dépendance de la plupart des pays vis-à-vis des marchés internationaux pour l'approvisionnement en produits essentiels tels que les vaccins, les masques, le gaz ou le pétrole. Les tensions géopolitiques autour de Taïwan et l'augmentation des risques climatiques suggèrent que cette vulnérabilité aux chocs externes restera une des préoccupations majeures des prochaines années. Dans le même temps, la concurrence grandissante de la Chine et l'inégale répartition des gains du libre-échange sont à l'origine d'une défiance accrue des populations vis-à-vis de la mondialisation et d'une montée des populismes.

Ce monde de plus en plus incertain et cette nouvelle donne politique ont conduit à une inflexion des politiques commerciales. Alors que ces dernières ont longtemps eu pour principaux objectifs l'efficacité économique (exploitation des avantages comparatifs, minimisation des coûts, optimisation des chaînes de valeur mondiales, élargissement des produits disponibles, etc.) et une protection réduite aux secteurs les plus sensibles comme l'agriculture, les décideurs politiques ajustent désormais l'équilibre au profit d'autres objectifs, comme la lutte contre le réchauffement climatique, la sécurité nationale ou la sécurisation des approvisionnements. Les politiques commerciales sont également de plus en plus mobilisées dans le

---

\* Charlotte Emlinger, Houssein Guimbard et Kevin Lefebvre sont économistes au CEPII.

cadre de rivalités technologiques et géopolitiques, en particulier entre les États-Unis et la Chine. Cette réorientation des politiques commerciales est ici analysée en se focalisant principalement sur l'Union européenne (UE) et les États-Unis.

### **La lutte contre le réchauffement climatique comme objectif de politique commerciale**

Réduire les risques climatiques, en limitant le réchauffement et le déclin de la biodiversité, est un enjeu majeur du <sup>xxi</sup>e siècle. Les politiques économiques des responsables historiques des émissions de gaz à effet de serre (GES) que sont l'UE et les États-Unis, les *Green New Deals*, détermineront la décennie actuelle en matière environnementale. Ses dérèglements étant analysés comme une défaillance du marché, l'environnement est désormais au cœur des politiques commerciales, lui accordant désormais autant d'importance qu'à l'efficacité économique.

*Des clauses dans les accords commerciaux pour limiter l'impact du commerce sur les émissions de GES*

À ce titre, le cas des accords commerciaux bilatéraux est saisissant. S'ils incluent depuis longtemps des clauses environnementales destinées à protéger l'environnement [Bellora et Thie, 2022], ces dernières sont systématiquement intégrées depuis 2013. Au-delà de leur caractère contraignant ou non, cela traduit une prise en compte de la problématique environnementale dans les échanges commerciaux. Ces clauses permettent de préserver la capacité des pays signataires à légiférer sur les sujets liés à l'environnement, entraînant une hausse de la protection sur leurs marchés. De manière générale, les États-Unis imposent peu de clauses, mais les rendent contraignantes, tandis que l'UE en intègre davantage, mais celles-ci ne sont que peu ou pas contraignantes. On estime que l'application de ces clauses réduit de 5 % l'augmentation du commerce résultant d'accords commerciaux [Berger *et al.*, 2020]. Les accords récents intègrent aussi des clauses obligeant à respecter les accords multilatéraux sur l'environnement. L'accord commercial signé entre l'UE et la Nouvelle-Zélande en 2022 rend ainsi contraignants, dans le cadre d'échanges commerciaux, les engagements pris dans l'accord de Paris.

Au-delà des accords commerciaux, les politiques commerciales récentes des États-Unis et de l'UE s'affranchissent des cadres

antérieurs, bien qu'elles diffèrent à la fois dans le choix des instruments utilisés, dans leurs impacts sur les autres pays et dans leur potentielle efficacité environnementale.

*Quand le pragmatisme américain inquiète ses partenaires commerciaux*

Aux États-Unis, l'*Inflation Reduction Act* (IRA), voté le 12 août 2022, met en place des incitations fiscales à la production et à l'utilisation d'énergies propres. Plus précisément, ce dispositif consiste en des crédits d'impôt pour les ménages (achats de véhicules électriques) et les entreprises (par exemple pour la production d'électricité décarbonée). Il comprend aussi des subventions pour les investissements dans les énergies renouvelables. Son objectif est triple : réduire les émissions de GES, relancer l'industrie et renforcer la sécurité nationale. En matière environnementale, les États-Unis ont pour objectif de diminuer de 50 % leurs émissions de GES en 2030 par rapport à 2005 (accord de Paris). Les mesures prises jusqu'à présent devaient leur permettre de les réduire de 30 %. L'application de l'IRA devrait avoir un impact additionnel de l'ordre de 10 points de pourcentage, ce qui témoigne d'une ambition certaine de cette loi [Larsen *et al.*, 2022]. En matière économique, les subventions allouées dans le cadre de l'IRA représentent 0,17 % du PIB américain par an sur dix ans [Bouët, 2023]. Si ce montant peut paraître faible, ces subventions réduisent toutefois considérablement les incertitudes pour les producteurs et pourraient ainsi inciter les entreprises étrangères à délocaliser leur production sur le sol américain, l'obtention des aides étant conditionnée par des clauses de contenu local. Par exemple, l'achat d'un véhicule électrique neuf permet de bénéficier d'un crédit d'impôt de 7 500 dollars, sous certaines conditions, dont l'obligation d'assemblage en Amérique du Nord ou encore l'utilisation lors de la fabrication d'un pourcentage de minerais critiques venant des États-Unis ou de pays partenaires avec un accord de libre-échange. En cela, son fonctionnement est contraire à la clause du traitement national (article III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – GATT) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui oblige à un traitement identique entre produits importés et marchandises produites localement. Ceci place l'IRA au croisement des politiques commerciales, environnementales et industrielles, et explique qu'il soit scruté par la communauté internationale, notamment par les effets qu'il pourrait avoir sur certains

secteurs. Celui de l'automobile est particulièrement sensible : les constructeurs européens pourraient théoriquement porter plainte auprès de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Toutefois, dans la mesure où, depuis 2018, l'ORD n'assume plus son rôle, cette hypothèse est peu probable. En effet, le blocage de la nomination des juges de la cour d'appel par les États-Unis rend tout appel et donc tout jugement impossibles. En outre, l'histoire nous enseigne que ce genre de cas ne se résout pas en quelques mois, comme en témoigne le différend Airbus-Boeing. Durant dix-sept ans, les États-Unis et l'UE se sont affrontés par le truchement de leurs deux champions dans l'aéronautique, chacun accusant l'autre de bénéficier d'importantes subventions, évaluées à plusieurs milliards de dollars, avec des préjudices s'élevant à plusieurs dizaines de milliards pour l'autre camp. Les règles de l'OMC déterminent les disciplines multilatérales régissant l'octroi de subventions et l'utilisation de mesures compensatoires pour neutraliser le dommage causé par des importations de produits subventionnés. Les subventions à l'exportation et les subventions liées à la teneur en éléments d'origine nationale (dites subventions subordonnées) sont prohibées, tandis que les autres se trouvent dans une zone grise qui fait que, sans être interdites, elles peuvent être contestées auprès de l'OMC. Les subventions à la production relèvent de cette dernière catégorie. Ainsi, le conflit Airbus-Boeing a fait l'objet de plusieurs plaintes à l'OMC, avec des jugements souvent contradictoires, menant à des représailles à la fois des États-Unis (sur les avions et des produits politiquement sensibles) et de l'UE. Ce n'est qu'en 2021 que les deux parties se sont entendues pour suspendre ces sanctions.

Si l'IRA devait être considéré par l'UE comme un instrument protectionniste ou comme une politique pouvant entraîner des délocalisations massives, cela pourrait se traduire par des représailles commerciales ou par des mesures similaires d'aides aux secteurs mis en difficulté. Pour le moment, la réponse européenne à l'IRA prend la forme du règlement pour une industrie « zéro net », visant à accélérer la transition écologique sur le sol européen, avec pour objectif d'accroître la fabrication de technologies propres (panneaux solaires, électrolyseurs ou encore turbines pour éoliennes) afin de couvrir 40 % des besoins de l'UE d'ici à 2030. Ce texte prévoit des simplifications réglementaires, l'ajout de critères environnementaux dans les appels d'offres publics, le renforcement de la formation dans huit domaines

ciblés (solaire, éolien...) ainsi qu'une augmentation du stockage de CO<sub>2</sub>. Notons par ailleurs que les filières énergétiques européennes bénéficient de subventions qui représentent plus du double des dépenses de l'IRA (en termes relatifs). Certains fonds européens sont aussi partiellement dédiés à la transition verte (37 % des 800 milliards d'euros de *NextGenerationEU* [Bouët, 2023]).

*La politique européenne : entre lutte contre le dérèglement climatique et réponse économique à l'IRA*

Les autres politiques climatiques européennes se concentrent essentiellement sur l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, avec une étape intermédiaire en 2030 de baisse de 55 % des émissions de GES par rapport à 1990 [Commission européenne, 2021]. La neutralité carbone implique l'équilibre entre les émissions de carbone et leur absorption par des puits de carbone, de sorte que les émissions nettes soient nulles. Pour atteindre cet objectif, l'UE a mis en place, dès 2005, un système d'échange de quotas d'émission (SEQE) qui oblige 11 000 sites industriels européens (secteurs énergétiques et industriels à forte intensité énergétique, et aviation commerciale) à acquérir un nombre de quotas d'émission de GES, correspondant à la quantité réelle de rejets de CO<sub>2</sub> ou de gaz équivalents des entreprises concernées. Les quotas sont vendus aux enchères ou sont octroyés gratuitement à certains secteurs et peuvent être revendus. Un abandon graduel des quotas gratuits est prévu à partir de 2026 et les augmentations de prix des quotas devraient relever les coûts de production des entreprises européennes. Ces dernières pourraient y réagir en délocalisant leur production dans des pays où les mesures environnementales sont moins contraignantes. Pour éviter ce phénomène de fuites de carbone, l'UE propose, en complément du SEQE, d'agir sur les flux commerciaux *via* le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), mis en œuvre à partir d'octobre 2023 pour devenir opérationnel en 2026, avec pour objectif d'appliquer les normes climatiques européennes aux entreprises voulant exporter vers le marché unique. À moins de provenir de pays avec des systèmes de tarification carbone similaires, ces dernières devront acheter un certificat carbone, correspondant au prix du carbone qui aurait été payé si les marchandises avaient été produites selon les règles en vigueur dans l'UE. Le coût peut donc être complètement déduit si la production a déjà fait l'objet d'un paiement du prix du carbone dans le pays

tiers. Ce système ne concernera dans un premier temps que les émissions directes et certains secteurs couverts par le SEQE, tels que les engrais, le fer et l'acier, l'aluminium, l'électricité ou encore le ciment. Plusieurs études ayant évalué *ex ante* les conséquences économiques et environnementales du MACF montrent que ce dernier ne devrait que faiblement réduire (de l'ordre de 0,4 %) les émissions mondiales de GES (rappelons que celles de l'UE sont déjà plafonnées par le SEQE) [Zhong et Pei, 2023]. Les effets sur le commerce pourraient être plus prononcés dans la mesure où le dispositif permettra vraisemblablement à des pays aux politiques climatiques plus ambitieuses que celles de l'UE (Japon, Canada) d'augmenter leurs exportations vers le marché unique [Bellora et Fontagné, 2021]. La compatibilité du MACF avec le droit de l'OMC est un sujet complexe, et certains pays ont manifesté leur intention de porter plainte contre cette politique européenne. Si la mise en place de ce mécanisme se révélait en contradiction avec les traités signés, alors l'Europe s'exposerait à des risques de représailles de ses partenaires [Fouré *et al.*, 2016].

L'initiative contre la déforestation importée est un autre instrument de politique commerciale adopté par l'UE le 19 avril 2023 pour diminuer son impact sur l'environnement. Il s'agit ici de poser des conditions aux échanges de sept produits (café, cacao, caoutchouc, huile de palme, soja, bœuf et bois) et de leurs dérivés. En effet, leur production menace certaines forêts spécifiques dont le rôle écosystémique et les services rendus à l'humanité sont bien documentés (séquestration du CO<sub>2</sub>, protection contre les inondations, préservation de la biodiversité...). Actuellement responsable de 16 % de la déforestation mondiale *via* ses importations [WWF, 2021], l'UE prévoit la création d'une autorité spécifique courant 2023 pour contrôler les produits et vérifier les informations transmises par les exportateurs. Cette initiative s'apparente ainsi à une norme conditionnée aux impacts environnementaux des produits importés sur le sol européen. À l'instar du MACF, les effets directs attendus sont une diminution des importations des produits concernés, une augmentation de leur prix ainsi qu'une baisse éventuelle du PIB européen [Erixon *et al.*, 2022]. Une étude de la Banque mondiale montre que les chapitres sur la déforestation présents dans les accords commerciaux bilatéraux ont jusqu'à présent réduit de façon limitée les pertes de surface forestière [Abman *et al.*, 2021]. L'initiative européenne pourrait toutefois

avoir plus d'impact, dans la mesure où elle concerne l'ensemble des partenaires souhaitant exporter vers le marché unique. Cette nouvelle législation rappelle celle sur le bœuf aux hormones, dont la production et l'importation sont interdites sur le sol européen depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989. Les États-Unis et le Canada avaient alors porté plainte auprès de l'ORD. Au bout d'une quinzaine d'années, les plaignants ont été autorisés à imposer des droits de douane prohibitifs sur une liste de produits agricoles européens (le roquefort, par exemple). Le différend s'est soldé par une augmentation de la quantité de bœufs sans hormones et de haute qualité, importés des États-Unis et du Canada à droit préférentiel sur le marché unique. Quoi qu'il en soit, il est probable que l'initiative contre la déforestation importée occasionnera également des représailles de la part des pays ainsi lésés (Brésil, Guatemala, Indonésie, Mexique, Nigeria).

### **La politique commerciale au service de la sécurité nationale et de l'autonomie**

Alors que la crise écologique fait de la réduction des risques climatiques un objectif à part entière des politiques commerciales modernes, les tensions géoéconomiques actuelles imposent un autre enjeu clé : celui de la sécurité nationale. Bien que ce concept soit ancré dans les institutions régulant le commerce international depuis leur création, le rééquilibrage des politiques commerciales en sa faveur est relativement récent.

#### *Sécurité nationale : le retour d'un concept ancien*

Le concept de sécurité nationale s'inscrit très tôt dans les règles du commerce international. Dès 1947, l'article XXI du GATT, « Exceptions concernant la sécurité », autorise un État à protéger ses intérêts essentiels en matière de sécurité. Ces dispositions ont ensuite été répliquées dans l'accord de l'OMC et au sein de nombreux accords commerciaux et accords d'investissement entre pays.

Trois motifs permettent d'invoquer l'exception de sécurité nationale : protéger l'approvisionnement de combustibles des réacteurs nucléaires (tels que l'uranium, le plutonium), assurer la fourniture d'armes et de munitions aux forces armées, et se protéger en temps de guerre ou en cas de tensions internationales graves. Vaguement définis et sujets à controverse, les « intérêts

essentiels de sécurité » vont au-delà des menaces militaires et intègrent d'autres préoccupations comme la sécurité économique. Le recours à l'article XXI par la Suède pour justifier les restrictions qu'elle appliqua dans les années 1970 sur ses importations de chaussures en plastique et en cuir fournit un bon exemple.

Pendant des décennies, les membres du GATT puis de l'OMC ont été réticents à l'idée d'utiliser, ou de contester, ces exceptions auprès de l'ORD par crainte de devoir définir plus précisément la sécurité et la souveraineté nationales. Plusieurs cas ont récemment mis fin à cette retenue. Alors que six plaintes invoquant l'article XXI ont été enregistrées entre 1948 et 2011 [Alford, 2011], dix-huit sont en attente de jugement en 2022 [Bacchus, 2022]. La politique commerciale de l'administration Trump en est l'objet principal: la hausse des droits de douane américains sur les importations d'acier et d'aluminium motive huit plaintes à elle seule.

#### *Des politiques commerciales aujourd'hui façonnées par la sécurité nationale*

Comme le montre la récente déclaration du G7, le concept de sécurité nationale se fond désormais dans celui, plus large, de sécurité économique. Ce dernier regroupe plusieurs éléments tels que l'autonomie stratégique ou la résilience des chaînes de valeur, en particulier pour les produits essentiels.

Les progrès fulgurants de la Chine dans des domaines tels que la robotique, les véhicules autonomes, les nanotechnologies ou l'intelligence artificielle sont devenus source de préoccupations pour les États-Unis, tant les enjeux sur le plan économique et sur celui de la sécurité nationale sont aujourd'hui importants. Ainsi, en 2022, l'entreprise chinoise SMIC (Semiconductor Manufacturing International Corporation) a créé la surprise en commercialisant un semi-conducteur avancé (7 nm), qui a seulement une génération de retard sur les puces électroniques les plus performantes distribuées par les entreprises taïwanaises et coréennes. Technologie fondamentale sur laquelle les ordinateurs, les smartphones ou les véhicules reposent, les puces électroniques sont essentielles dans les technologies de défense, l'intelligence artificielle ou les calculs quantiques. Pour limiter la capacité d'innovation de la Chine et le risque d'en être dépendants, les États-Unis ont vigoureusement réagi. Tout d'abord par l'interdiction d'exporter certains équipements

et services à destination des entreprises de semi-conducteurs chinoises en invoquant la sécurité nationale. Ensuite, en encourageant les Pays-Bas et le Japon, lesquels produisent les technologies nécessaires à la fabrication des semi-conducteurs les plus avancés, à limiter leurs exportations de ces produits vers la Chine afin d'assurer la « paix et la sécurité internationales ». Enfin en adoptant, le 9 août 2022, la loi sur les semi-conducteurs et la science (*Chips and Science Act*, regroupant deux projets de loi bipartites), qui prévoit 280 milliards de dollars sur les dix prochaines années pour financer des investissements dans les usines de semi-conducteurs et, plus généralement, développer la commercialisation de ces produits et la formation des travailleurs dans ce secteur. À titre de comparaison, à la fin des années 1980, le financement du partenariat public-privé visant à faire face à la concurrence des semi-conducteurs japonais ne s'élevait qu'à 500 millions de dollars sur cinq ans [Bonvillian, 2021]. Aussi inquiète de la puissance chinoise, l'Union européenne a prévu un soutien d'un montant de 42 milliards d'euros pour doubler la production européenne de semi-conducteurs d'ici 2030. Au-delà du secteur des semi-conducteurs, la rivalité technologique avec la Chine a également permis de revitaliser la coopération transatlantique entre l'UE et les États-Unis au sein du Conseil sur le commerce et la technologie (Trade and Technology Council) mis en place en 2021. Son objectif est d'établir des normes et une régulation communes dans les secteurs émergents: 5G, semi-conducteurs, équipements sous-marins, produits pharmaceutiques, acier et aluminium durables, etc. C'est au sein de ce conseil que les progrès concernant l'éligibilité des produits européens à l'IRA se négocient.

### *La volonté de résilience*

Les crises récentes et la vulnérabilité des chaînes de valeur ont aussi nourri la volonté d'une plus grande résilience, au moyen d'une plus grande capacité à surmonter les chocs externes, notamment par un renforcement des capacités de production des produits essentiels pour assurer la sécurité nationale aux États-Unis et dans l'UE. Côté américain, la loi sur les infrastructures signée en novembre 2021 prévoit 1200 milliards de dollars pour soutenir les infrastructures nécessaires dans les secteurs de l'énergie et de la cyber-sécurité et pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en minerais critiques et en batteries.

Ces aides sont sujettes à des règles de contenu local pour l'acier et d'autres produits de la construction. L'UE a, quant à elle, développé sa politique d'autonomie stratégique qui consiste à mettre en cohérence plusieurs instruments de sa politique économique avec l'objectif d'assurer la résilience de l'économie européenne [Vicard et Wibaux, 2022]. Ainsi, pour soutenir une politique industrielle européenne plus active, les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) permettent d'obtenir des aides d'État en complément de financements privés afin de promouvoir l'innovation dans les domaines industriels stratégiques d'avenir. Peu utilisés depuis leur création en 2014, les PIIEC connaissent un regain d'intérêt depuis 2018. Le montant des fonds publics engagés n'est pas négligeable : 1,75 milliard d'euros dans le domaine de la microélectronique, 6,1 milliards d'euros dans les batteries, ou encore 5,4 milliards dans la chaîne de valeur de l'hydrogène. L'encadrement temporaire de crise et de transition (*Temporary Crisis and Transition Framework*), adopté par la Commission européenne en 2022 dans le cadre du Pacte vert, va renforcer l'investissement public dans ces projets. À noter que la duplication et la complexité des programmes européens et nationaux rendent difficile la comparaison de ces initiatives avec les politiques américaines.

Cela étant, certains secteurs critiques ne peuvent, par nature, pas bénéficier d'un renforcement des capacités de production. Cela est notamment le cas quand une économie ne possède pas les ressources naturelles nécessaires pour assurer sa sécurité nationale. Dans cette situation, les approvisionnements peuvent être sécurisés par la diversification des relations commerciales avec de nouveaux partenaires, et par le renforcement des relations commerciales existantes avec les « pays amis ».

Dans ce domaine, les initiatives récentes de l'UE sont ambitieuses. Afin de sécuriser le lithium nécessaire à la fabrication des batteries ion-lithium, dont la demande mondiale pourrait être multipliée par douze d'ici 2030 [Fabry, 2023], l'UE consolide ses relations commerciales avec ses fournisseurs. La modernisation de l'accord commercial entre l'UE et le Chili intègre désormais un chapitre spécifique au commerce de matières premières, qui interdit la mise en place de taxes à l'exportation et limite la discrimination par les prix entre entreprises chiliennes et européennes. Ce chapitre est un modèle que l'UE souhaite reproduire dans les négociations commerciales, comme celles

engagées avec l'Australie pour sécuriser ses approvisionnements en minéraux critiques et en terres rares. En parallèle des négociations d'accords commerciaux, l'UE a également signé des partenariats stratégiques avec des économies riches en minerais critiques (Ukraine, Canada, Kazakhstan, Namibie). À l'image des récentes négociations commerciales, ces derniers encadrent les investissements, les restrictions aux exportations et renforcent la collaboration scientifique et technologique. D'autres partenariats sont envisagés avec la Norvège, le Groenland, la République démocratique du Congo et l'Argentine.

Côté américain, les politiques commerciales visant la sécurisation des approvisionnements de minerais ont pris la forme d'accords divers. En mars 2023, la signature d'un accord commercial avec le Japon, régulant les restrictions d'exportations et les droits de douane sur le lithium, le cobalt, le manganèse, le nickel et le graphite, vient renforcer un accord préexistant entre les deux pays. D'autres initiatives sont en cours de négociation. Lancé à Tokyo en 2022, le Cadre économique indopacifique pour la prospérité (IPEF) rassemble les États-Unis et treize autres pays dans un accord qui ne vise pas à améliorer l'accès au marché de ses membres, mais à renforcer la coopération et la coordination des chaînes de valeur. Les États-Unis ont également annoncé un partenariat sur la sécurité des minerais (*Minerals Security Partnership*) en octobre 2022, regroupant l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, le Japon, le Royaume-Uni et l'UE, qui couvre l'approvisionnement en minerais, mais qui vise également à construire des chaînes de valeur responsables, notamment dans le domaine des voitures électriques et des batteries.

### **La « militarisation » des politiques commerciales**

La plupart des politiques commerciales qui visent à sécuriser les chaînes d'approvisionnement et la production de biens stratégiques s'inscrivent dans un contexte plus global de rivalité géopolitique. La guerre commerciale sino-américaine est un exemple de cette « géopolitisation » des instruments de défense commerciale. C'est en effet en s'appuyant sur la section 232 du *Trade Expansion Act* qui invoque la sécurité nationale que l'administration Trump a mis en place en 2018 des droits de douane supplémentaires sur l'acier et l'aluminium à l'entrée du marché américain. Ces droits de douane, qui visaient davantage

à prouver à l'électorat américain la capacité des États-Unis à faire face au concurrent chinois et à imposer ses propres règles qu'à protéger la sécurité nationale, ont déclenché une succession de représailles de la part de la Chine et de l'UE.

L'utilisation d'outils de politique commerciale à des fins géopolitiques n'est pas nouvelle. Sanctions, embargos et autres mesures coercitives ont toujours existé, depuis les embargos américains contre Cuba (1962) ou l'Iran (1979) jusqu'aux sanctions mises en place par l'ONU contre la Somalie (1992) ou la Corée du Nord (2006), en passant par les restrictions commerciales européennes vis-à-vis du Venezuela ou de la Somalie. Les tensions géopolitiques actuelles accentuent toutefois cette « militarisation » (*weaponization*) de la politique commerciale. Les restrictions à l'exportation ou à l'importation dans un but coercitif ne se limitent plus aux produits militaires ou stratégiques et sont de plus en plus fréquentes. La mise en place par l'UE de différents paquets de sanctions commerciales à l'encontre de la Russie à la suite de l'invasion de l'Ukraine en 2022 en est un des exemples les plus frappants, avec des mesures concernant plus de 75 % des importations et 55 % des exportations de l'UE avec la Russie.

La Chine, quant à elle, profite de sa position dominante sur le marché international pour imposer des mesures commerciales visant à contraindre certains pays à modifier leur positionnement politique vis-à-vis de Pékin. Dès 2010, elle interrompait ses exportations de terres rares vers le Japon à la suite du différend sur les îles Senkaku. Après une confrontation en 2012 entre Manille et Pékin en mer de Chine méridionale, les importations de fruits en provenance des Philippines étaient mises en quarantaine à l'entrée du marché chinois. Les importations d'une série de produits australiens (charbon, orge, bœuf, cuivre et blé) ont également fait l'objet en 2020 de restrictions aux importations à la suite de la demande de Canberra qu'une enquête indépendante sur l'origine de la Covid-19 soit menée. Enfin, l'ouverture d'un bureau de représentation de Taïwan en Lituanie en 2021 a entraîné un embargo de la part de la Chine pour l'ensemble des produits en provenance ou à destination de ce pays. Cette politique coercitive chinoise est au cœur des préoccupations des économies développées, comme l'ont montré les déclarations lors du G7 à Hiroshima en mai 2023. Du côté européen, l'outil anticoercition, dont la mise en place est prévue à l'automne

2023, vise à dissuader l'établissement de telles mesures, dans un premier temps en favorisant le dialogue, puis en mettant en place des contre-mesures. Pour être efficace, un tel dispositif devra être coordonné au niveau international.

### **Quelle gouvernance face à ce nouveau paradigme ?**

Lutte contre le changement climatique, sécurité nationale : l'intégration de ces nouveaux objectifs dans les politiques commerciales rompt avec plusieurs décennies dévolues au libre-échange et à l'efficacité économique, au moins dans les pays développés. Si ces nouvelles initiatives partagent des similarités avec des politiques commerciales antérieures, elles s'en distinguent par leur étroite imbrication avec les politiques industrielles nationales. Contrairement aux politiques commerciales historiques, qui mobilisaient les droits de douane, leurs impacts sur le commerce sont difficiles à mesurer : non seulement leur mise en œuvre est parfois complexe, nécessitant par exemple des informations comme le contenu local, les émissions produites ou la déforestation induite, mais elles jouent aussi sur les investissements ou, à plus long terme, la recherche et développement. Cela étant, l'augmentation des obstacles au commerce, liés à la « militarisation » des politiques commerciales, et la rivalité sino-américaine laissent penser que les périodes de libéralisation et de hausse du commerce international sont derrière nous.

Les politiques commerciales ne résoudront évidemment pas à elles seules les problèmes climatiques, mais leur utilisation dans ce domaine va dans le bon sens. L'implication des États-Unis dans une réduction plus importante de leurs émissions de GES aura sans nul doute des impacts positifs sur la lutte contre le dérèglement climatique, et les réponses européennes seront également bénéfiques en augmentant les investissements dans les secteurs essentiels à la transition écologique. Nul doute cependant que l'implication d'autres acteurs majeurs (autres pays développés, BRICS) dans l'atténuation du changement climatique sera essentielle.

Ces dernières années ont clairement mis en évidence les difficultés de l'OMC à se renouveler et à s'adapter à un monde qui change. La repolarisation du monde à laquelle nous assistons pourrait avoir des conséquences délétères si les pays répliquaient

aux politiques de leurs partenaires par des représailles bilatérales. Un dialogue multilatéral *a minima* autour des questions environnementales est nécessaire. Il serait dommageable que les impératifs géoéconomiques de court terme l'emportent sur les défis structurants du XXI<sup>e</sup> siècle.

### Repères bibliographiques

---

- ABMAN R., LUNDBERG C. et RUTA M. [2021], « The effectiveness of environmental provisions in regional trade agreements », *Policy Research Working Paper*, n° 9601, Banque mondiale.
- ALFORD R. P. [2011], « The self-judging WTO security exception », *Utah Law Review*, n° 697.
- BACCHUS J. [2022], « The black hole of national security: striking the right balance for the national security exception in international trade », *Policy Analysis*, n° 936, Cato Institute.
- BELLORA C. et FONTAGNÉ L. [2021], « Bruxelles et Washington à nouveau en ligne sur le climat », *La Lettre du CEPII*, n° 415, février.
- BELLORA C. et THIE M. [2022], « Quelles clauses environnementales dans les accords commerciaux ? », *La Lettre du CEPII*, n° 432, décembre.
- BERGER A., BRANDI C., MORIN J.-F. et SCHWAB J. [2020], « The trade effects of environmental provisions in preferential trade agreements », in BEVERELLI C., KURTZ J. et RAESS D. (dir.), *International Trade, Investment, and the Sustainable Development Goals*, Cambridge University Press, New York, p. 111-139.
- BONVILLIAN W. B. [2021], « Emerging industrial policy approaches in the United States », *Annals of Science and Technology Policy*, vol. 6, n° 4, p. 315-411.
- BOUËT A. [2023], « L'Inflation Reduction Act: comment l'Union européenne peut-elle répondre ? », *CEPII Policy Brief*, n° 40.
- COMMISSION EUROPÉENNE [2021], « Ajustement à l'objectif 55: atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique », COM/2021/550 final.
- ERIXON F., LAMPRECHT P., SHARMA V. et ZILLI MONTERO R. [2022], « The new wave of defensive trade policy measures in the European Union: design, structure, and trade effects », *ECIPE Occasional Paper*, mai.
- FABRY E. [2023], « La guerre des minerais aura-t-elle lieu ? », *Blogpost*, Institut Jacques-Delors, 21 avril.
- FOURÉ J., GUIMBARD H. et MONJON S. [2016], « Border carbon adjustment and trade retaliation: what would be the cost for the European Union ? », *Energy Economics*, vol. 54, p. 349-362.
- LARSEN J. et al. [2022], « Assessing the climate and clean energy provisions in the Inflation Reduction Act », *US Energy & Climate*, Rhodium Group, 12 août.
- VICARD V. et WIBAUX P. [2022], « De quoi l'autonomie stratégique est-elle le nom ? », in CEPII, *L'Économie mondiale 2023*, La Découverte, « Repères », Paris.
- WWF [2021], « Stepping up? The continuing impact of EU consumption on nature worldwide », avril.
- ZHONG J. et PEI J. [2023], « Carbon border adjustment mechanism: a systematic literature review of the latest developments », *Climate Policy*, 17 mars, p. 1-15.