

LES REGLES DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE : UN FREIN AU FINANCEMENT DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ?

(à propos de l'*Inflation Reduction Act* américain et de ses conséquences)

Par
Fabien BOTTINI
Docteur en droit public – HDR
Professeur des Universités
Chaire NC 2040 de Le Mans Université
Chaire Innovation de l'Institut Universitaire de France
Membre du Thémis-UM et
Membre associé du LexFEIM

L'*Inflation Reduction Act* du 16 août 2022 traduit le choix américain de l'incitation plutôt que de la coercition pour financer la transition énergétiques à l'intérieur des frontières nationales, grâce notamment à des aides à l'installation des entreprises. Il se différencie de ce point de vue du *Green new deal* européen qui n'exclut pas le recours à des mesures coercitives, comme l'illustrent le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ou le projet de révision de directive sur la taxation de l'énergie.

C'est pourquoi l'IRA pose ce faisant un problème de compétitivité économique à l'UE : car il réinterprète sans le dire unilatéralement les règles du commerce internationale et le rôle assigné à la logique concurrentielle du marché mondial dans l'adaptation des économies nationales au défi de la transition écologique.

The Inflation Reduction Act of August 16th, 2022 reflects the American choice of incentives rather than coercion to finance the energy transition within national borders, thanks in particular to business installation aids. Its approach differs thus from the European Green New Deal, as it includes coercive measures too, as the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) or the draft revision of the Energy Taxation Directive.

Doing so the IRA poses a problem of economic competitiveness for the EU: because it unilaterally reinterprets the rules of international trade and the role assigned to the competitiveness of the market in the adaptation of national economies to the challenge of ecological transition.

« Les Etats-Unis ne s'excusent pas, je ne m'excuse pas »¹ disait le Président Joe Biden le 1^{er} décembre 2022, suite à l'adoption de l'*Inflation Reduction Act (IRA)* voté par le Congrès américain le 16 août précédent². « Nous n'allons pas nous excuser du fait que les dollars du

¹ « Joe Biden, amical, mais sans concession face à Emmanuel Macron », *Le Monde* 2.12.2022.

² H. R. 5376 (disponible sur le site <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-117hr5376enr/pdf/BILLS-117hr5376enr.pdf>). Cf. « A Note from President Biden's Senior Advisor for Clean Energy Innovation and Implementation », in *Building a clean energy economy: a*

contribuable américain doivent financer les investissements et les emplois américains », explicitait John Podesta, le conseiller du président en charge de la mise en œuvre des aspects climatiques du texte, le 24 février 2023, dans un entretien au *Financial Times*³.

Déclinant le programme « *Build back better* » sur la base duquel le Président Biden a été élu⁴, l'*IRA* marque « un moment charnière »⁵ dans la décarbonation de l'économie américaine, grâce à une série de mesures budgétaires ou fiscales inédites⁶, garanties sur 10 ans⁷, destinées à accélérer la transition énergétique du pays vers des énergies propres. Pour ce faire, plus de 90 milliards avaient d'ores et déjà été versés entre août 2022 et février 2023⁸.

Par certains aspects, l'*IRA* américain rappelle par là même le *Green new deal* européen⁹. Tous deux se comptent en effet en milliards – 369 milliards de dollar pour le premier contre 475 milliards d'euros pour le second si on additionne les 250 milliards du « *REPowerEU* » aux 225 milliards du plan de relance « *Next generation EU* » adopté durant la crise sanitaire¹⁰. Tous deux visent en outre à une réduction draconienne des émissions de gaz à effet de serre – l'engagement étant de les ramener à 50% en dessous des niveaux de 2005 d'ici 2030 côté américain¹¹ et à 55% des niveaux de 1990 à la même date côté européen¹². Tous deux voient enfin le couple « finances publiques-logique concurrentielle du marché » comme un levier fondamental pour accélérer l'adoption des comportements vertueux nécessaires au succès de la transition énergétique et, plus largement, écologique dans l'économie. Le 17 janvier 2023, la Présidente de la Commission européenne confirmait à ce propos l'existence d'une « vision commune » UE-EU « selon laquelle la concurrence et le commerce sont les pierres angulaires d'une accélération des technologies propres et de la neutralité climatique »¹³.

Mais la question se pose de savoir de quelle logique concurrentielle il s'agit tant ils ont une vision radicalement différente de l'échelle à laquelle elle doit jouer. Tandis que l'*IRA* s'inscrit dans la perspective d'une re-régionalisation des chaînes de production – pour ne pas dire d'une nouvelle guerre froide avec sa logique de blocs¹⁴ –, le *Green new deal* se situe dans la perspective d'un monde multilatéral à l'économie ouverte. Alors que le premier rompt avec les règles du jeu du commerce international, le second est pensé dans la continuité de celles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

La manière dont l'Administration Biden mobilise les finances publiques au soutien de la résilience de l'économie nationale (I) bouleverse ainsi la façon dont la logique concurrentielle du marché mondial peut jouer pour accélérer le financement des transitions énergétique et écologique (II).

guidebook to the Inflation Reduction Act's investments in clean energy and climate action, January 2023, version 2 (disponible à l'adresse <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf>).

³ « US makes “no apologies” for prioritising American jobs, clean energy tsar tells EU », *Financial Times* 24.2.2023.

⁴ V. *The Build Back Better Framework. President Biden's plan to rebuild the middle class* (disponible à l'adresse <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/>).

⁵ « A game changer for US decarbonization » selon Larsen, J. et al., « A Turning Point for US Climate Progress: Assessing the Climate and Clean Energy Provisions in the *Inflation Reduction Act*. United States of America », 2022 (disponible à l'adresse https://policycommons.net/artifacts/2649285/a-turning-point-for-us-climate-progress_inflation-reduction-act/3672158).

⁶ Barbanell M., « A Brief Summary of the Climate and Energy Provisions of the Inflation Reduction Act of 2022 », World resource institute 28.10.2022 (disponible à l'adresse <https://www.wri.org/update/brief-summary-climate-and-energy-provisions-inflation-reduction-act-2022>).

⁷ Offrant « *a decade of policy certainty* » selon Larsen, J. et al., « A Turning Point for US Climate Progress: Assessing the Climate and Clean Energy Provisions in the *Inflation Reduction Act*. United States of America », 2022 (disponible à l'adresse https://policycommons.net/artifacts/2649285/a-turning-point-for-us-climate-progress_inflation-reduction-act/3672158).

⁸ « US makes “no apologies” for prioritising American jobs, clean energy tsar tells EU », *loc. cit.*

⁹ Cf. Commission européenne, *Un pacte vert pour l'Europe Notre ambition: être le premier continent neutre pour le climat* (disponible à l'adresse https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr).

¹⁰ Lenain P., « *Inflation Reduction Act* versus Pacte vert. Les divergences transatlantiques sur la transition énergétique », *IFRI-Chroniques américaines* 28.2.2023.

¹¹ « Joe Biden s'engage à réduire les émissions de gaz à effet de serre des Etats-Unis de moitié d'ici à 2030 », *Le Monde* 22.4.2021.

¹² V. le paquet législatif « Fit for 55 » du droit de l'UE.

¹³ V. le « Discours spécial de la Présidente von der Leyen au Forum économique mondial du 17 janvier 2023 » (disponible à l'adresse https://france.representation.ec.europa.eu/informations/discours-special-de-la-presidente-von-der-leyen-au-forum-economique-mondial-2023-01-17_fr).

¹⁴ Sur cet aspect de l'*IRA* et les dangers qu'il présente pour l'UE, cf. « Poutine-Biden : le retour des blocs Est-Ouest ? », *France culture* 23.2.2023.

I. Le choix américain de l'incitation plutôt que de la coercition pour financer la transition écologique à l'intérieur des frontières nationales

Si les États ont à leur disposition une variété d'outils juridiques et budgétaires pour agir sur l'économie, ceux-ci se présentent d'ordinaire comme des outils tantôt coercitifs et tantôt incitatifs, selon qu'ils recourent ou non à la contrainte pour atteindre les objectifs visés¹⁵.

Or, par rapport au Pacte vert européen, l'IRA se caractérise par la priorité donnée aux mesures incitatives (A) sur les mesures coercitives auxquelles le premier ne se prive pas, lui, de recourir (B).

A. L'accent mis par l'IRA sur les mesures incitatives

Selon Melissa Barbanell, la directrice de l'Institut américain « *International Engagement at World Resources* », l'IRA « *provides the first-ever 10-year runway for energy tax incentives* »¹⁶. Deux considérations complémentaires ont conduit l'Administration Biden à privilégier l'incitation (*incentive measures*) par rapport à la coercition (*binding measures*) dans ce texte. La première, d'ordre culturel, tient au libéralisme qui sous-tend le pays et dont découle cette conviction que les réponses au défi climatique doivent d'abord venir des États fédérés et du marché¹⁷, *via* notamment la *Corporate Environmental Social Responsibility*¹⁸ ; la seconde, d'ordre juridique, tient au pouvoir de blocage de l'opposition républicaine au Congrès.

Car c'est guidé par la première que, face à l'attitude de la seconde, « l'Administration Biden et sa majorité démocrate ont fait le choix d'une stratégie climatique qui repose exclusivement sur les subventions »¹⁹, comme le résume Jean Pisani-Ferry au lieu de l'interdiction ou de la taxation. Les mesures de soutien public prennent en effet dans le texte la forme des subventions et exonérations de charges au bénéfice des ménages ou des entreprises prévues dans les « *Part* » 1 à 9 du « *Subtitle D—Energy Security* » du « *Title I—Committee on Finance* ».

Les mesures budgétaires à l'attention des premiers (*credits for Individuals*) prennent d'abord la forme de crédits d'impôt pour l'achat de véhicules « verts » dont le montant atteint 7 500 dollars pour un véhicule neuf fabriqué aux États-Unis (*credits for new clean vehicles*) et ne peut dépasser 4 000 dollars pour les véhicules d'occasions (*used clean vehicle credit*). Mais elles se doublent d'aides à l'installation de panneaux solaires, d'équipements éoliens ou géothermiques ainsi qu'à la rénovation des logements (*residential clean Energy credit et energy efficient home improvement credit*).

La panoplie des mesures budgétaires destinées aux entreprises (*credits and deductions for businesses*) est encore plus diversifiée, puisque l'IRA y ajoute des crédits d'impôts pour l'investissement et la production (*advanced manufacturing investment and production credit*) dans les véhicules électriques ou l'énergie verte – qu'elle soit d'origine éolienne, solaire ou même nucléaire ou vienne des biocarburants ou de l'hydrogène – (*clean electricity investment credit*) ainsi que pour la séquestration du carbone (*credit for carbon oxide sequestration*).

Représentant à elles seules 392 milliards de dollars pour la décennie à venir, ces aides sont censées conjuguer leurs effets pour encourager les opérateurs économiques à investir « dans

¹⁵ Sur cette question, voir notre ouvrage *L'action économique des collectivités publiques : ses enjeux, son droit, ses acteurs*, IFDJ-Legitech 2020, n° 554 s.

¹⁶ « A Brief Summary of the Climate and Energy Provisions of the *Inflation Reduction Act of 2022* », *loc. cit.*

¹⁷ Cf. Esty D. et Hautereau-Boutonnet M., « Derrière les procès climatiques français et américains : des systèmes politique, juridique et judiciaire en opposition », *Dalloz* 2022.1606 et Zoller E., *Le droit des États-Unis*, Que sais-je ?, 2001, p. 26.

¹⁸ V. Babcock H. M., « *Corporate Environmental Social Responsibility : Corporate Greenwashing or Corporate Culture Game Changer ?* », *Fordham Environmental Law Review* 2010. 1-78.

¹⁹ « Jean Pisani-Ferry : « L'*Inflation Reduction Act* américain pousse à s'interroger sur la stratégie de l'Union européenne en matière climatique » », *Le Monde* 25.2.2023.

les technologies vertes »²⁰ mais aussi rapatrier un certain nombre de chaînes de production à l'intérieur du marché domestique, conformément à l'injonction du Président américain : « *Build it Back in America* » !

Pour y parvenir, l'IRA conditionne d'ailleurs certaines subventions supplémentaires à la provenance des composants ou des matières premières, de façon à avantager les entreprises américaines et à pénaliser leurs concurrentes chinoises, sans recourir toutefois à des mesures coercitives.

B. L'absence de mesures coercitives par rapport au pacte vert européen

Comme le constate Jean Pisani-Ferry « ne sont prévus » dans l'IRA « ni fiscalité carbone, ni obligations réglementaires, ni élimination des énergies fossiles »²¹. C'est une différence majeure avec le *Green new deal* européen qui, en comparaison, prévoit le recours à de tels mécanismes pour accélérer la transition écologique.

En le présentant, le 14 juillet 2021, la Commission de Bruxelles avait en effet affirmé sa volonté d'en profiter pour « mettre l'ensemble de ses outils d'intervention économique en adéquation avec l'objectif d'élimination du carbone d'ici à 2050 », de façon à « répondre à l'urgence climatique » et « échapper au soupçon d'immobilisme qui frappe les États et les entreprises européennes face aux catastrophes à venir »²².

Outre des mesures proprement budgétaires – 600 milliards d'euros de dépenses annoncées ces sept prochaines années dans des domaines aussi différents que l'agriculture, l'énergie, l'industrie, la recherche, la formation... avec un effet de levier affiché de 1 000 milliards d'euros d'investissements²³ –, le *Green new deal* doit se traduire par l'édiction de normes de performance plus strictes en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures et camionnettes neuves ainsi qu'un alignement des systèmes fiscaux des États membres « sur les objectifs climatiques de l'UE » : fort de cette idée que « des réformes fiscales bien conçues peuvent (...) stimuler la croissance économique, aider à réduire les émissions de gaz à effet de serre en garantissant une tarification appropriée du carbone, et contribuer à une transition équitable »²⁴. En plus d'une tarification du carbone pour le secteur de l'aviation – l'activité jouissant jusqu'alors d'une exception –, ces mesures doivent plus généralement se traduire par l'adoption d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ainsi qu'une révision de la directive sur la taxation de l'énergie destinée à rendre la fiscalité plus verte en la matière²⁵.

Le choix américain de l'incitation bouleverse ainsi la stratégie européenne car, si certains industriels n'ont pas caché leur tentation de réorienter leurs projets d'investissements vers les Etats-Unis plutôt que vers l'UE²⁶, d'autres ont déjà agi en ce sens : non seulement certains européens ont préféré investir outre-Atlantique – le suédois Northvolt spécialisé dans la production de batteries pour véhicules électriques a opté pour les États-Unis et non l'Allemagne pour sa nouvelle usine tandis que les allemands Volkswagen et BMW ont annoncé investir respectivement 7 milliards de dollars au Tennessee et 1,7 milliard en Caroline du Nord plutôt qu'en Europe²⁷ – mais des investisseurs américains renonceraient à

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² « Le pacte vert, nouvel outil de la politique d'intervention économique européenne », *Le Monde* 23.9.2021.

²³ *Idem.*

²⁴ Commission européenne, *Pacte vert pour l'Europe : quel rôle pour la fiscalité ?* (disponible à l'adresse https://taxation-customs.ec.europa.eu/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-dg-taxud_fr#:~:text=Le%20pacte%20vert%20reconnait%20le.objectifs%20climatiques%20de%20l'UE).

²⁵ Règlement Taxonomie (UE) 2020/852 du 18.6.2020, sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088.

²⁶ « Les subventions massives aux Etats-Unis bouleversent le commerce international et posent un sérieux problème à l'Europe », *Le Monde* 27.2.2023.

²⁷ « L'Union européenne organise sa réponse à l'*Inflation Reduction Act* américain », *Le portail de l'IE* 8.2.2023.

leurs projets d'investissements sur le vieux continent – à l'image de Tesla qui aurait différé son projet de construction d'une usine de batteries en Allemagne²⁸.

Du point de vue américain toutefois, l'IRA est destiné à nourrir une saine émulation à l'extérieur des frontières pour faire de l'adaptation des entreprises domestiques à la transition énergétique le catalyseur de la transition écologique entre les différentes régions du monde.

II. Le choix américain de financements anti-concurrentiels plutôt que respectueux des règles du commerce mondial sur la scène internationale

L'IRA a été accusé de contenir « des dispositions (...) contraires aux règles de l'organisation mondiale du commerce » et de favoriser par là même une « distorsion de concurrence » constituant une véritable « menace » pour « l'industrie française et européenne »²⁹.

Non content de neutraliser les règles du commerce international (A), le texte semble en effet les réécrire d'une façon qui augure d'une nouvelle acception du rôle assigné à la logique concurrentielle du marché au service du financement de la transition écologique qui n'est pas sans soulever d'interrogations (B).

A. La neutralisation des règles du commerce international

Selon le président Biden, l'IRA ne doit « en aucun cas être considéré comme une menace pour l'industrie européenne, mais » comme « une réponse réelle et ambitieuse aux mesures de protection prises par d'autres pays »³⁰. Il faisait sans doute référence au 14^e plan quinquennal chinois 2021-2025 tourné vers la sécurité énergétique du pays en réaction au protectionnisme américain inauguré par l'Administration Trump au nom du « *Make America Great Again* » et alimenté par le « *Build it Back in America* » de l'Administration Biden³¹.

Une partie des fonds de l'IRA visant explicitement à encourager le « *buy american* », la réforme pose néanmoins « un grave problème de compétitivité à l'Europe » comme le résume Jean Pisani-Ferry³² : dans la mesure où elle bouscule les règles établies de la concurrence internationale que les Etats-Unis avaient eux-mêmes promues au début des années 1960 – lorsque l'Administration Kennedy avait encouragé par son usage de la fiscalité les entreprises domestiques à partir à l'assaut des marchés étrangers pour bâtir un « empire économique américain »³³.

Le texte expose en effet le marché unique et ses États membres à un « double risque », à savoir à celui de « subventions massives attribuées de façon discriminatoire contre les vendeurs européens » conjugué à celui d'« une attraction potentielle des investisseurs européens vers le territoire des États-Unis »³⁴.

Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que le ministère de l'Économie et des Finances ait été investi de « la Souveraineté industrielle et numérique »³⁵ en 2022, ni à ce que son ministre de tutelle, Bruno Le Maire, ait dénoncé « des subventions très fortes avec des clauses de préférence nationale » (s'agissant de l'exclusion constructeurs non-américains des crédits

²⁸ *Idem*.

²⁹ « Question écrite n° 03790 de M. Pascal Allizard (Calvados - Les Républicains) », *JO Sénat* 17.11.2022, p. 5674. Cf. Kleimann, D. et al., « How Europe should answer the US *Inflation Reduction Act* », Bruegel 4.2023, pt. 3.2 s. (disponible à l'adresse : https://www.bruegel.org/sites/default/files/2023-02/PB%2004%202023_0.pdf).

³⁰ « Déclaration de M. Roland Lescure, ministre chargé de l'industrie, en réponse à une question sur l'*Inflation Reduction Act* », *JOAN CR* 2022-96[2] du 7.12.2022, p. 6574.

³¹ « Chine : le verdissement de l'économie et l'autonomie technologique au cœur du plan quinquennal », *Les Échos* 4.3.2021.

³² « Jean Pisani-Ferry : "L'*Inflation Reduction Act* américain pousse à s'interroger sur la stratégie de l'Union européenne en matière climatique" », *loc. cit.*

³³ Cf. « Gianmarco Monsellato : La réforme fiscale américaine aboutit à une nouvelle forme de protectionnisme », *Le Monde* 15.12.2017. Sur cette question, voir, plus largement, Mélandri P., *La Politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, PUF 1982, sp. p. 35 s.

³⁴ « Question d'actualité au gouvernement n° 0228G de M. Alain Richard (Val-d'Oise - RDPI) », *JOS Q.* 9.2.2023, p. 893.

³⁵ Décret du 20 mai 2022, relatif à la composition du Gouvernement.

d'impôt de 7500 dollars accordés aux acheteurs de voitures électriques ou encore des subventions supplémentaires accordées aux entreprises utilisant des composants ou des matières premières *made in america*).

« *L’Inflation Reduction Act* ne correspond pas aux règles fixées par l’Organisation mondiale du commerce »³⁶, avait opiné le ministre de l’Économie allemand Robert Habeck : en ce qu’il autorise « des subventions très fortes avec des clauses de préférence nationale »³⁷. Le déplacement de l’intéressé à Washington comme celui de Bruno Le Maire en compagnie du Président Emmanuel Macron ou du Commissaire européen Thierry Bretton n’y ont toutefois jusqu’alors rien changé, malgré le risque de « fragmenter l’Occident »³⁸ évoqué par le chef de l’État français : dès lors que ces mesures correspondent à un mouvement de fond aux Etats-Unis en faveur d’un nouveau repli isolationniste, semblable à celui qu’ils avaient opéré dans l’Entre-deux-guerres³⁹.

Le Ministre français de l’Économie avait, il est vrai, estimé l’Administration Biden prête « à des ouvertures pour inclure un certain nombre de biens industriels européens »⁴⁰ (voiture électriques dans le cadre du leasing, véhicules commerciaux, batteries électriques...). Mais, de son propre aveu, « l’accord sur ces produits n’est pas encore définitif »⁴¹ début 2023. Face aux incertitudes entourant une éventuelle « clause d’alignement » pouvant « permettre » à la France et à l’UE « de rivaliser à armes égales avec les États-Unis »⁴², la Commission a donc commencé à prendre des contre-mesures⁴³. Celles-ci ne se contentent pas de prévoir le maintien de l’assouplissement des règles budgétaires décidé pendant la crise sanitaire et la guerre en Ukraine ; elles encouragent également les États membres « à utiliser davantage les instruments assertifs de politique commerciale tels que l’instrument anti-subsidiation ou l’instrument relatif aux marchés publics »⁴⁴.

Sans doute le ministre français avait-il également évoqué la possibilité de porter cette question devant l’OMC⁴⁵. Mais un tel recours a peu de chance d’aboutir dès lors que Washington bloque le fonctionnement de son organe ultime de règlement des conflits – son organe d’appel⁴⁶ – depuis que le président Trump avait affirmé : « Nous n’abandonnerons jamais la souveraineté américaine à une bureaucratie mondiale non élue et irresponsable »⁴⁷.

De sorte que l’attitude américaine équivaut à une réécriture des règles du commerce international au service du financement de la transition écologique pleine d’incertitudes pour l’avenir.

B. La réécriture des règles du commerce international

En 1997, le Professeur Serge Sur avait relevé qu’aux Etats-Unis, « le droit interne se place (...) au sommet, voire au-dessus de la pyramide des mesures internationales »⁴⁸. Or, le constat fait à nouveau sens aujourd’hui du fait de la « violation délibérée des règles du commerce international »⁴⁹ à laquelle se livre le pays. Celle-ci illustre sa tentation de promouvoir

³⁶ « Concurrence : la France et l’Allemagne affichent un front uni face à Washington », *Les Échos* 22.11.2022.

³⁷ *Idem*.

³⁸ Cité in « Jean Pisani-Ferry : « *L’Inflation Reduction Act* américain pousse à s’interroger sur la stratégie de l’Union européenne en matière climatique », *loc. cit.*

³⁹ V. Mélandri P., *op. cit.*, p. 11 s.

⁴⁰ « Réponse du Ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique », *JOS. Q.* 9.2.2023, p. 981.

⁴¹ *Idem*.

⁴² *Idem*.

⁴³ V. le « Discours spécial de la Présidente von der Leyen au Forum économique mondial du 17 janvier 2023 », *loc. cit.*

⁴⁴ Lenain P., *loc. cit.*

⁴⁵ « Réponse du Ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique », *loc. cit.*

⁴⁶ « La crise de l’OMC ou la remise en cause d’une mondialisation régulée », *Le Monde* 5.1.2023.

⁴⁷ « ONU : Trump assume ses choix », *Le Point* 25.9.2018.

⁴⁸ Sur S., « L’État entre éclatement et mondialisation », *RBDI* 1997-1. 14.

⁴⁹ « Jean Pisani-Ferry : « *L’Inflation Reduction Act* américain pousse à s’interroger sur la stratégie de l’Union européenne en matière climatique », *loc. cit.*

unilatéralement un nouvel ordre commercial mondial, en lieu et place de celui résultant d'accords de l'OMC perçus comme trop favorables à la Chine outre-Atlantique.

Théorisée sous le nom de « *friend-shoring* », cette politique poursuit en quelque sorte le travail de refondation déjà esquissé par les accords commerciaux nouvelles générations conclus à l'initiative du pays⁵⁰ et se veut ouverte et inclusive pour les pays traditionnellement alliés des Etats-Unis (Europe, Corée du Sud, Japon, Taïwan, Indonésie, Inde, Brésil...). Ni « relocalisation » industrielle sur le sol américain (« *on-shoring* »), ni « relocalisation de proximité » au Mexique ou au Canada (« *near-shoring* »), ce « *friend-shoring* » traduit la tentation américaine de poursuivre la mondialisation à un format plus réduit et n'est pas sans poser de difficultés sur le long terme, puisque l'OMC estime que le commerce entre blocs réduirait d'environ 5 % le PIB mondial⁵¹.

Or, cette stratégie a déjà conduit les Etats-Unis à se doter de circuits parallèles de discussion via l'institutionnalisation d'un Conseil du commerce et des technologies avec l'UE (l'*EU-US Trade and Technology Council (TTC)*). Créée en 2021, l'institution est en effet « emblématique de cette nouvelle doctrine »⁵² dans la mesure où elle vise à harmoniser les prises de décision entre les deux puissances économiques sur les standards technologiques et sur le contrôle des exportations sensibles vers leurs rivaux stratégiques comme la Chine. C'est ainsi dans le cadre d'une « *Task Force* » au sein de ce Conseil que la Commission européenne se réunit à un rythme hebdomadaire avec la Maison Blanche pour négocier des exemptions pour des industries européennes à l'*IRA*, comme il en existe déjà pour le Mexique ou le Canada⁵³.

Même en faisant abstraction de l'enlisement des négociations début 2023⁵⁴, le fait que les discussions aient lieu dans le cadre de ce conseil *ad hoc* et non celui de l'OMC donne toute son acuité à la question soulevée par Jean Pisani-Ferry de savoir si l'UE n'est pas en train de « prendre acte de ce que le système multilatéral est mort » et « s'engager dans une alliance largement dirigée contre la Chine » au risque d' « envoyer au reste du monde un signal désastreux »⁵⁵.

Le fait que l'idée même de compétition entre différents blocs régionaux demeure montre toutefois que, plus qu'une remise en cause des règles de la concurrence, c'est plutôt à leur réinterprétation face aux défis nouveaux qu'on assiste à l'initiative des Etats-Unis : comme si les autres économies du monde étaient invitées par mimétisme à se servir de leurs finances publiques pour soutenir le développement de technologie de rupture afin de conserver des parts de marché à l'international. C'est d'ailleurs le sens que l'Administration Biden donne à son action, John Podesta souhaitant « le succès de l'industrie européenne » tout en précisant que c'est à l'UE de faire ce qu'il faut pour l'y aider, non aux Etats-Unis⁵⁶.

L'appel du commissaire européen Thierry Breton en faveur d'un « fonds européen de souveraineté »⁵⁷ ou du président Emmanuel Macron à un « *Buy European Act* »⁵⁸ tirent les conséquences de cette invitation, même si 11 États membres de l'UE, comme le Danemark et les Pays-Bas – probablement échaudés par les conséquences économiques des réflexes protectionnistes ayant suivi la crise de 1929 –, ont pour l'instant rejeté l'idée, en y voyant le

⁵⁰ Sur cette question, v. notre ouvrage *L'action économique des collectivités publiques : ses enjeux, son droit, ses acteurs*, op. cit., n° 32.

⁵¹ « Washington promeut un nouvel ordre commercial mondial avec le “*Friend-shoring*” », loc. cit.

⁵² *Idem*.

⁵³ « Protectionnisme : l'Europe attend peu de concessions des Etats-Unis », *Les Échos* 18.1.2023.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ « Jean Pisani-Ferry : « *L'Inflation Reduction Act* américain pousse à s'interroger sur la stratégie de l'Union européenne en matière climatique », loc. cit.

⁵⁶ « US makes “no apologies” for prioritising American jobs, clean energy tsar tells EU », loc. cit.

⁵⁷ « Thierry Breton veut un “fonds européen de souveraineté” face aux subventions américaines », *Le Figaro* 4.12.2022.

⁵⁸ Cité in « Protectionnisme : l'UE pose les premières briques de son « Pacte vert » », *Les Échos* 10.2.2023.

risque d'une « guerre des aides publiques »⁵⁹ profondément dommageable pour le marché unique et le commerce mondial⁶⁰.

La question de savoir laquelle de l'approche américaine ou européenne sera la plus efficace pour stimuler le financement public de la transition écologique est ainsi posée.

**

*

L'usage stratégique au service des intérêts nationaux fait des finances publiques via la règle de droit étatique peut-il véritablement être un levier d'accélération de la transition énergétique et, plus généralement, écologique ? La « spirale darwiniste »⁶¹ dénoncée par l'entrepreneur Pierre-Antoine Dusoulier à laquelle conduit la politique américaine de préférence nationale augure-t-elle d'un nouveau « jeu à somme nulle » sur fond de « course au protectionnisme dont tous les pays sortiront perdants » comme au lendemain de la crise de 1929, ainsi que le titrait *The Economist* dans son édition du 13 janvier ? Ou bien la « re-régionalisation » actuellement constatée des chaînes de valeur sur fond d'augmentation spectaculaire du nombre d'interventions des États recensé par le *Global Trade Alert* – l'indice créé par l'université Suisse de Saint-Gall en 2009⁶² – permettra-t-il au contraire d'accélérer le financement de la transition écologique via l'effet d'entraînement des finances publiques, aux termes de la réécriture des règles du jeu du commerce mondial esquissée par les Etats-Unis face au retour des impérialismes ?

Certains économistes estiment qu'il est encore trop tôt pour trancher⁶³. Mais derrière ce débat, c'est la compétition des grandes puissances pour devenir le leader de la transition écologique et prendre des parts de marché sur les produits et les industries de demain qui se joue. Car les États ont compris que l'enjeu était désormais « de pivoter vers des modèles circulaires » de production en lieu et place des modèles « linéaires anciens »¹ tout en développant des technologies de rupture potentiellement porteuses d'avantages compétitifs et de croissance décarbonée.

Le droit formel officiellement en vigueur au niveau international semble, quoi qu'il en soit, dans les faits un peu plus remplacé chaque jour, depuis la crise sanitaire et la guerre en Ukraine, par un nouveau droit matériel dont le contenu et les effets restent incertains sur la durée. Esquisser leurs contours suppose d'« étudier le présent à la lumière du passé afin d'éclairer le futur », comme nous y invitait Keynes⁶⁴, pour tirer les leçons de l'échec du projet de paix par le commerce tel qu'il s'est présenté au tournant des années 1980 et faciliter sa refondation pour le futur.

⁵⁹ Lenain P., *loc. cit.*

⁶⁰ Cf. Kleimann, D. et al., « How Europe should answer the US Inflation Reduction Act », *loc. cit.*, pt. 4.

⁶¹ « P.-A Dusoulier : L'hiver du commerce mondial s'annonce », *Le Monde* 25.2.2023.

⁶² Voir <https://www.globaltradealert.org>.

⁶³ Kleimann, D. et al., « How Europe should answer the US Inflation Reduction Act », *loc. cit.*, conclusion : « whether the effect will be good or bad is uncertain ».

⁶⁴ Sur ce sujet, voir notre séminaire « Le projet de paix par le commerce au miroir du droit », Le Mans Université 2023.