

La maîtrise de la mondialisation vue par la Commission - aspects juridiques

Hicham Rassafi-Guibal (Université du Luxembourg)

Abstract

Dans une communication du 10 mai 2017, la Commission a présenté des pistes de réflexions sur la maîtrise de la mondialisation. Elle prend place dans la démarche initiée par le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe du 1er mars 2017.

Dans son document de réflexion publié le 10 mai 2017, *La maîtrise de la mondialisation*, la Commission présente des perspectives pour renforcer la « résilience » de l'Union face à la mondialisation. Cette présentation prend place dans le mouvement de réflexions et de propositions avancées par l'institution européenne, dans le cadre de sa démarche initiée par le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe.

Après avoir d'une part rappelé l'état de la dynamique de la mondialisation actuellement et d'autre part, les transformations qu'elle envisage du commerce international à l'horizon 2025, elle acte le fait que « *le corpus de règles globales est loin d'être achevé* »¹. Les vides juridiques préjudiciables à une meilleure résilience de l'Union sont brossés à gros traits : l'absence de règles concernant le secteur de l'économie numérique, l'incapacité des règles existantes à favoriser des conditions loyales de concurrence, tout comme la fraude fiscale, la corruption, l'extraction sauvage de ressources, les flux financiers illicites, les aides d'État abusives ou le dumping social.

De façon assez intéressante, l'une des premières mesures sur laquelle la Commission met l'accent est d'ordre interne. Elle concerne le renforcement de la coordination des politiques économiques². On sait que les divergences trop importantes des économies européennes constituent des facteurs endogènes de baisse de la compétitivité de l'Union.

Plus généralement, on ne peut que constater que l'Union poursuit une tendance à la transversalité et à la mise en cohérence de ses différentes titres de compétence, tendance particulièrement soulignée depuis l'intégration du semestre européen³. Il est peu dire que la démarche de la Commission est ambitieuse. On peut lire, par exemple :

*Les règles économiques et financières internationales devraient demeurer une priorité. Nous devrions tout particulièrement encourager des mécanismes plus efficaces au niveau mondial qui permettent de contrôler et d'ajuster les politiques macroéconomiques, d'intensifier la lutte contre l'évasion fiscale, de garantir la stabilité du secteur financier, d'éliminer les surcapacités et les subventions publiques y afférentes, de faciliter le commerce électronique tout en protégeant la vie privée et de promouvoir la convergence des normes techniques à n qu'elles ne fassent plus inutilement obstacle au commerce*⁴.

La Commission envisage l'action de l'Union dans deux directions : l'une concerne les instruments de politique extérieure et commerciale, l'autre, les politiques internes. Le premier point à noter réside dans la volonté de la Commission d'approfondir la conclusion d'accords globaux⁵. Il s'agit de renforcer la conclusion d'accords

¹p. 13 du document commenté.

²On sait qu'à ce sujet, de vastes chantiers sont en cours de réflexion, notamment depuis l'élection d'Emmanuel Macron qui semble avoir fait de cette problématique, une priorité pour relancer la construction européenne et son infatigable moteur franco-allemand.

³Voir, notamment, S. de LA ROSA, *La gouvernance économique de l'Union et le sens de l'intégration*, RTD Eur, 2016.513.

⁴p. 14.

⁵Ou "intégrés".

dit de « nouvelle génération »⁶ qui traitent non seulement des investissements, mais intègre également des clauses sociales, environnementales et/ou politiques⁷.

Pour réaliser cet objectif, la Commission entend mobiliser toutes les ressources juridiques déjà disponibles dans le cadre des institutions internationales existantes. Elle souhaite inscrire l'action de l'Union dans la multilatéralité. Ainsi, elle note que « nous devrions faire avancer les efforts visant à améliorer les normes sociales et de travail et les pratiques en la matière, en étroite coopération avec l'Organisation internationale du travail »⁸ ou encore « L'OMC dispose d'un système contraignant de règlement des litiges que l'UE devrait continuer à utiliser s'il y a lieu »⁹. Elle rappelle également les instruments et initiatives internationaux tels que l'accord de Paris sur le changement climatique¹⁰, le [programme du G20 pour la lutte contre l'évasion fiscale et la régulation des marchés financiers](#), ou encore [les objectifs de développement durable des Nations Unies de 2015](#).

En parallèle de l'optimisation des instruments existants, la Commission fait une proposition particulièrement intéressante, surtout dans le contexte juridique actuel. Elle propose l'abandon des tribunaux d'arbitrage pour les litiges entre États et investisseurs, et propose la création d'un « Tribunal multilatéral des investissements »¹¹. Cette proposition est d'autant plus intéressante que la Cour de justice de l'Union a rendu le mai dernier son [avis 2/15](#), dans lequel elle juge que l'Union ne dispose pas de compétence exclusive pour la conclusion d'accords stipulant le recours à l'arbitrage dans cette situation. Vu les oppositions qui s'étaient faites jour lors de la conclusion du traité CETA avec le Canada, en provenance notamment du Parlement wallon, la proposition a de quoi susciter l'intérêt. La Commission semble vouloir répondre de front aux critiques du faible niveau démocratique de l'Union.

Deux autres propositions sont rappelées : celle relative au renforcement des instruments de protection commerciale internationaux, à l'image de ceux dont dispose l'Union en matière de dumping¹² et de marchés publics¹³

S'agissant des facteurs de compétitivité interne, en revanche, la Commission est beaucoup moins innovante. Une part importante des développements présentés vise à rappeler les actions de l'Union ou les initiatives locales qui ont pu être mises en œuvre pour corriger les effets négatifs de la mondialisation. Pour le reste, elle ne mentionne pas, dans cette partie, explicitement ses objectifs pour le renforcement de la coordination des politiques économiques¹⁴. Pour l'essentiel, elle rappelle l'importance de la formation tout au long de la vie comme facteur d'adaptation des capacités de travail et d'évitement du chômage¹⁵. Son anticipation des transformations de l'économie est quasi-exclusivement centrée sur le développement du numérique et vers l'économie circulaire¹⁶. Elle ne présente cependant aucun instrument juridique particulier, mais rappelle les exigences qu'elle soumet régulièrement sur la flexibilisation des marchés nationaux du travail, notamment dans le cadre de l'examen des situations budgétaires et macro-économiques des États membres¹⁷. Elle propose cependant un schéma intéressant de répartition des compétences entre les différents échelons :

En conclusion, on ne peut que saluer l'initiative de la Commission d'avoir engagé ce cycle de propositions et publié régulièrement l'état de ses réflexions. Non seulement, une telle démarche démontre une ambition

⁶Voir par ex la Résolution du Parlement européen du 6 avril 2011 sur la future politique européenne en matière d'investissements internationaux . Voir également les développements jurisprudentiels récents à la suite de l'Avis 2/15 de la CJUE : Compétences et libre-échange dans l'Union, précisions de la CJUE .

⁷Voir la Communication de la Commission du 14 octobre 2015 intitulée Le commerce pour tous — Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable, COM(2015) 497 .

⁸p. 14.

⁹p. 13.

¹⁰À la mise en oeuvre duquel la Commission souhaite participer activement : <https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris>.

¹¹La Commission a soumis en décembre 2016 cette proposition à une consultation publique : .

¹²Voir la Communication de la Commission d'octobre 2016 intitulée, *Vers une politique commerciale solide de l'UE, au service de l'emploi et de la croissance* et la proposition COM(2013) 191 de la Commission et la proposition COM(2016) 721 .

¹³Voir la Proposition de la Commission du 29 janvier 2016 .

¹⁴Il est vrai cependant que les réflexions de la Commission sur l'avenir de la zone euro feront l'objet d'une publication spécifique fin mai 2017. Voir Communiqué de presse, *La Commission présente le livre blanc sur l'avenir de l'Europe: les voies de l'unité pour l'UE à 27*, 1er mars 2017 .

¹⁵Voir, sur ce site, l'article qui est consacré au Pilier social présenté par la Commission .

¹⁶pp. 16 – 18.

¹⁷Il suffit, pour s'en convaincre, de lire les récentes conclusions du Conseil ECOFIN du 23 mai 2017, Conclusions du Conseil sur les bilans approfondis et la mise en œuvre des recommandations par pays de 2016 .

de communiquer le plus largement possible, et ce, afin de combattre par l'exemple, les critiques émises à l'encontre des lacunes démocratiques de l'Union, mais également elle fait preuve d'une conscience réelle de la complexité et de l'incertitude du monde qui vient. Cependant, aucune révolution ne semble devoir être attendue de sa part. Certains, plus critiques que d'autres, pourraient y voir un manque d'ambition politique et/ou une incapacité à répondre à la mesure des défis qui se présentent.