

## **Le « New Deal Numérique » et l'Union européenne Quelles stratégies pour relever ce défi numérique ?**

Pauline HEINGLE et Arnaud VAN WAEYENBERGE<sup>1</sup>

Depuis plusieurs années, la crise de l'Union européenne est sur toutes les lèvres et sous toutes les plumes. Elle a pris ou prend de nombreuses formes : crise démocratique, crise financière, crise des dettes souveraines, crise migratoire, crise du Brexit, crise de l'Etat de droit, et enfin crise sanitaire. Sous le choc des crises, l'Union a apporté des réponses qui ont bien souvent été en-deçà des attentes des citoyens européens.

Aujourd'hui se profile un nouveau défi pour l'Union européenne : le défi numérique. Pour reprendre le constat formulé par le Prof. Ali Sedjari : « *Le débat sur le numérique a pris en effet une importance surprenante dans cette période de pandémie. De nouvelles pratiques se sont très vite développées : télétravail, télémédecine, enseignement à distance, commerce en ligne généralisé et même outil de mobilisation citoyenne. Internet a envahi notre quotidien. Le New Deal numérique, fourni par les géants de la Silicon Valley, et largement expérimenté, devrait durablement s'installer dans nos vies et une nouvelle puissance est née : les GAFAM qui vont changer la face du monde et exercer une mainmise totale sur nos vies.* » Face à ce constat, l'Europe est donc à la croisée des chemins et doit faire face à la puissance de ce nouvel acteur, les GAFAM, mais également de leur allié les Etats-Unis tout en gardant à l'esprit que la puissante Chine a des ambitions de plus en plus palpables sur ces questions.

La présente contribution entend présenter les solutions disponibles pour l'Union afin que ce défi ne se transforme pas en crise et que le grand « New Deal Numérique » qui se met en place se fasse dans des conditions respectueuses de nos démocraties et de nos droits fondamentaux. En

---

<sup>1</sup> Professeur de Droit à HEC Paris, France / étudiante à l'Université d'Harvard.

arrière-fond, c'est la question de la souveraineté économique<sup>2</sup> qui est en jeu mais aussi celle du respect des valeurs européennes<sup>3</sup>. Or, et contrairement aux questions militaires, l'Union européenne est un acteur majeur de l'économie internationale et sa marge de manœuvre existe donc bel et bien<sup>4</sup>. En d'autres termes, l'Union européenne arrivera-t-elle à acquérir une « autonomie stratégique »<sup>5</sup> qui permette de préserver son modèle ou sera-t-elle à la remorque des GAFAM, des Etats-Unis et de la Chine ?<sup>6</sup>

Afin de répondre adéquatement à ce défi majeur, deux stratégies cumulatives, qui s'inscrivent dans le sillage du discours de la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen sur l'Etat de l'Union<sup>7</sup>, paraissent souhaitables et réalisables : réinvestir les instances officielles internationales (I) et se positionner en leader de l'économie numérique par une régulation audacieuse (II).

## **I- Réinvestir les instances officielles internationales**

En 2018, l'Union européenne ('UE') était la deuxième puissance économique mondiale, derrière les États-Unis et devant la Chine et le Japon. Son marché intérieur constitue le plus grand espace économique commun du monde. En outre, l'UE dispose de nombreux accords de libre-échange avec ses partenaires économiques. En 2019, l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Japon a donné naissance au plus grand marché au monde représentant 30% du PIB mondial. Le commerce est donc un domaine hautement stratégique pour l'UE. Enfin, l'UE dispose d'une représentation unique au sein de l'Organisation

<sup>2</sup> Sur cette question voir Maxime Lefebvre, « Europe puissance, souveraineté européenne, autonomie stratégique : un débat qui avance pour une Europe qui s'affirme », *Question d'Europe*, n°582, Fondation Robert Schuman, 1er février 2021, <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-582-fr.pdf>.

<sup>3</sup> Pour une intéressante réflexion sur cette question il y a dix ans, voir Laurent Cohen-Tanugi, *Quand l'Europe s'éveillera*, Grasset, 2011, 127p.

<sup>4</sup> Pour une analyse de la puissance normative européenne, voir Anu Bradford, *The Brussels Effect – How the European Union Rules The World*, Oxford University Press, 2020, 404 p.

<sup>5</sup> Pour une analyse de cette question, voir Hans Kundnani, “ European Sovereignty Without Strategic Autonomy ”, *Chatham House*, 18 janvier 2021, <https://www.chathamhouse.org/2021/01/european-sovereignty-without-strategic-autonomy>

<sup>6</sup> Mark Leonard, Jean Pisani-Ferry ; Elina Ribakova, Jeremy Shapiro, Guntram Wolff, « Redefining Europe's economic sovereignty », *Policy Contribution Bruegel*, [www.bruegel.org/2019/06/redefining-europes-economic-sovereignty/](http://www.bruegel.org/2019/06/redefining-europes-economic-sovereignty/)

<sup>7</sup> Discours de Ursula Von der Leyen sur l'Etat de l'Union (16 septembre 2020), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_20_1655)

mondiale du commerce (*‘OMC’*), ce qui lui permet de s’exprimer d’une seule voix et donc de surmonter les dissensions internes qui pourraient naître entre ses propres États membres – même si formellement chaque membre dispose d’une seule voix et non d’un poids proportionnel à sa participation au commerce mondial.

Cependant, la question du déclin du poids de l’UE prend de l’ampleur et a notamment été alimentée par la perte d’un siège permanent au sein du Conseil de sécurité de l’Organisation des Nations Unies (*‘ONU’*) à la suite du Brexit, la montée en puissance de la Chine et plus généralement de l’Asie, et le reproche récurrent que l’UE ne prend pas de mesures suffisamment avancées ou complètes pour s’affirmer sur la scène mondiale<sup>8</sup>.

Cependant, la crise actuelle que connaît le multilatéralisme représente sans doute une opportunité pour l’UE, en tant que troisième pôle d’influence face aux États-Unis et à la Chine, pour montrer au monde économique et politique sa capacité à gérer et remodeler le système commercial mondial en ayant recours aux institutions internationales et à leur mécanisme de coopération. La refonte des règles du commerce international est dès lors devenue l’une des priorités de ces dernières années.

L’OMC, créée en 1995, est une organisation internationale qui a – comme son nom l’indique – pour but de faciliter le commerce international. L’OMC repose sur trois piliers : l’Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*‘GATT’*) de 1947 auquel elle a succédé, les cycles de négociations commerciales multilatérales organisés depuis 1947 (les *‘Cycles’*), et les décisions arbitrales rendues par son Organe de Règlement des Différends (*‘ORD’*).

Les règles qui régissent le commerce international sont une conséquence directe de la Seconde Guerre mondiale, et du désir de paix et de sécurité qui s’en est suivi. En 1944, les accords de Bretton Woods jettent les bases du système financier d’après-guerre en établissant le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. La création d’une institution

<sup>8</sup> Sur cette question, voir par exemple : Mark Leonard, Jean Pisani-Ferry, Elina Ribakova, Jeremy Shapiro, Guntram B. Wolff et Bruegel, *Redefining Europe’s economic sovereignty*, Juin 2019 (critiquant l’adoption d’un cadre européen pour l’examen des investissements directs étrangers, sans l’introduction d’aucun mécanisme de coopération de partage d’informations, ni la création d’une autorité européenne indépendante pour cet examen) ; Isabelle Brachet, *Private sector and development : The EU is not doing enough!*, Euractiv, Octobre 2017 ; ou encore Robin Niblett, *Fragility in Europe is on the rise, and we’re not doing enough to respond*, World Economic Forum, Janvier 2017.

complémentaire, l'Organisation internationale du commerce ('OIC') était prévue mais n'a cependant jamais vu le jour – la Charte de La Havane de 1948 n'étant jamais entrée en vigueur. Cependant, les négociations en vue d'un accord multilatéral pour la réduction réciproque des barrières douanières, supposé soutenir provisoirement la mise en œuvre de la politique commerciale de l'IOC, se sont poursuivies et ont abouti à la signature du GATT en 1947 par 23 États. Face aux enjeux de la fin du XXème siècle et la complexification des échanges commerciaux mondiaux, le GATT a laissé place à l'OMC à l'issue de longues négociations au cours du Cycle d'Uruguay (1986-1994) et la signature de la Déclaration de Marrakech du 15 avril 1994.

Les règles du commerce mondial issues de l'OMC et des accords antérieurs ont été forgées dans un contexte qui explique en grande partie les difficultés actuelles de l'organisation. L'ordre international économique d'après-guerre a fortement été influencé par l'hégémonie politique et économique américaine. Alors que les États-Unis se sont engagés dans la construction d'institutions multilatérales (comme les Nations Unies et les institutions issues des accords de Bretton Woods), ils ont, par la même occasion, cherché à exporter leurs idéaux et stabiliser le système international. Les États-Unis se sont présentés comme de fervents supporteurs du multilatéralisme, ce qui leur a permis d'ouvrir le monde à leur marché intérieur mais aussi d'assumer un rôle primordial dans l'exportation, la stabilité et le fonctionnement du capitalisme mondial et de donner un rôle central au dollar dans le système monétaire international.

L'OMC compte aujourd'hui 164 membres, soit 36 de plus que lors de sa création. Les règles de l'OMC n'ont donc pas été exclusivement conçues pour des économies capitalistes, et l'organisation est d'ailleurs plutôt indifférente à la structure économique sous-jacente de ses membres tant qu'ils s'engagent dans la libéralisation du commerce. Cependant, l'organisation fait face à de nouveaux défis qui exacerbent certaines de ces faiblesses.

La répartition de la puissance économique mondiale a tendance à ne plus être concentrée aux mains des pays dits « développés », mais à s'étendre aux pays « en développement » comme la Chine, l'Inde et le Brésil. La part du PIB mondial attribuable aux pays « développés » a considérablement chuté depuis 1960 (de 80% à 44% en 2016) alors que celle attribuable

aux pays « en développement » ne cesse d'augmenter (de 20% à 56% sur la même période). En 2019, la Chine (19,2%), l'Inde (8,0%) et le Brésil (2,4%) représentaient près de 29,6% de l'économie mondiale, alors que l'ensemble des membres du G7 représentent ensemble 29,4%<sup>9</sup>.

L'une des faiblesses de l'OMC consiste en la remise en question du modèle multilatéral. L'évolution des dynamiques économiques au niveau mondial a conduit les membres de l'OMC à repenser le système commercial multilatéral. Le Cycle de Doha, lancé en 2001, avait pour principal objectif d'améliorer les perspectives commerciales de pays en développement et de leur donner un rôle de plus en plus important (« Programme de Doha pour le développement »). Ce nouveau cycle de négociations aurait dû se terminer en 2005, mais les négociations furent suspendues en 2006, notamment après que les États-Unis et l'Union Européenne aient refusé de réduire leurs subventions agricoles. Les conférences suivantes n'ont pas permis d'aboutir à un accord et le Cycle de Doha a été définitivement enterré lors de la Conférence ministérielle de l'OMC de Nairobi en 2015, ce qui a soulevé de nombreuses interrogations sur l'avenir même du modèle multilatéral de l'OMC. Toutefois, la Conférence a notamment permis certaines avancées au regard des subventions aux exportations agricoles, en s'accordant sur la suppression immédiate de ces subventions pour les pays développés et à partir de 2018 pour les pays en développement. Les États-Unis se félicitaient de cette mesure favorisant l'intégration des pays en développement et des pays les moins développés. Mais le Cycle de Doha, qui devait aboutir à une révision des règles du commerce mondial afin de libéraliser les marchés mondiaux sur une base multilatérale, a montré la difficulté qu'ont les pays « développés » et les pays « en développement » à s'entendre sur un cadre commercial.

Vu l'impossibilité de réformer en profondeur l'OMC, on observe une tendance croissante au recours à des accords commerciaux bilatéraux et/ou régionaux, à contrecourant du multilatéralisme promu par l'OMC. La crise du Covid-19 a exacerbé la volonté d'autosuffisance des États et le risque que peut représenter l'interdépendance, et ces accords offrent donc plus de liberté sur des questions qui ne sont pas traitées à l'échelle de l'OMC et offrent davantage de marge de manœuvre aux parties signataires.

---

<sup>9</sup> Les membres du G7 sont, par ordre d'importance décroissant sur l'année 2019 : les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et le Canada.

Une seconde faiblesse découle de cette nouvelle répartition du pouvoir économique et commercial mondial, celle de l'inadéquation des règles de l'OMC au modèle économique chinois. L'Europe a fortement soutenu l'adhésion de la Chine à l'OMC, tout comme les États-Unis. Cependant, les membres de l'OMC ont naïvement fait le pari que la Chine adopterait d'importantes réformes économiques suite à son accession à l'organisation. Cela dit, le protocole d'adhésion de la Chine à l'OMC contenait des mesures dérogatoires au principe de non-discrimination, qui ont imposé de nombreuses réformes mais ont aussi fourni des mécanismes particuliers afin de mieux identifier les subventions étatiques ou encore la comparabilité des prix dans le cadre des règles anti-dumping. Ces dérogations et engagements n'étaient que temporaires car n'excédant pas 15 ans – durée au bout de laquelle, les puissances commerciales de l'époque pensaient que la Chine serait nécessairement devenue une économie de marché. Seulement, personne n'avait imaginé que la Chine emprunterait un autre chemin, bien plus complexe et échappant à toute qualification en vertu des règles de l'OMC. A ce sujet, le professeur Mark Wu de l'école de droit de Harvard apporte une analyse intéressante de la structure économique *sui generis* de la Chine et de son incompatibilité avec les règles de l'OMC telles qu'elles avaient été pensées lors de leur rédaction<sup>10</sup>. Selon lui, les négociateurs avaient à l'esprit quatre types de structures économiques alternatives au capitalisme, auxquels la Chine ne correspond pas : celle de l'économie planifiée des pays communistes, celle des pays en transition économique, celle du corporatisme, et celle des conglomérats de l'Asie de l'Est. Mark Wu note qu'entre 2009 et 2015, la Chine était présente dans environ 90% des affaires portées devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, alors que jusqu'au milieu des années 2000, les États-Unis, l'Union européenne et le Japon étaient ceux qui engageaient régulièrement des procédures entre eux. Il fait part de son inquiétude quant à une nouvelle dynamique des « puissances établies contre la Chine ». Ce nombre grandissant de litiges impliquant la Chine souligne les difficultés à appliquer les règles de l'OMC à son modèle économique. Cela revigore également le débat entre la pertinence de règles multilatérales uniques s'appliquant à tous les membres d'une organisation et renforce la nécessité d'avoir des accords plus régionaux voire bilatéraux.

---

<sup>10</sup> Mark WU, *The China, Inc. Challenge to Global Trade Governance*, *Harvard International Law Journal*, Vol. 57, 1001-1063 (2016).

A ces faiblesses « législatives » s'ajoute une faiblesse « judiciaire » avec l'ORD de l'OMC. Cet organe permet à l'organisation de régler les litiges commerciaux survenant entre ses membres, grâce à des décisions qui s'imposent aux États. Cet outil a permis de considérablement diminuer le nombre de mesures défensives unilatérales adoptées par les membres de l'OMC, mais celles-ci tendent à réapparaître de façon plus importante et ce, notamment, depuis que l'ORD ne peut plus poursuivre sa mission et que l'OMC se retrouve confinée à un simple rôle de concertation sur les règles du commerce mondial. Lorsque certains États sont en litige concernant l'application des règles de l'OMC et que le processus de consultation a échoué, un groupe d'experts choisi par l'ORD est constitué pour examiner la plainte et leur rapport doit ensuite être approuvé par l'ORD. Lorsque l'une des parties est en désaccord avec le rapport, elle peut faire appel auprès de l'Organe d'appel.

Toutefois, depuis le 11 décembre 2019, l'Organe d'appel de l'ORD est bloqué puisque les États-Unis ont refusé de renouveler deux arbitres dont les mandats avaient expiré le 10 décembre. Cela fait suite à une guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis, et à l'animosité grandissante des États-Unis envers l'Organe d'appel. En 2011, une première décision de l'Organe d'appel avait donné raison à la Chine au détriment des États-Unis et cette situation s'est également reproduite en 2014<sup>11</sup>. L'administration Obama avait déjà bloqué le remplacement des trois derniers arbitres en 2011, 2014 puis 2016. L'administration Trump a fait de même en 2019, mais cette fois-ci l'instance ne dispose plus que de trois juges – le minimum afin qu'elle puisse fonctionner – et le refus de renouveler le mandat d'un juge arrivant à expiration.

Seulement, le problème n'est pas nécessairement chinois. Après tout, les pays en développement ne s'opposent pas nécessairement aux structures institutionnelles existantes et à la logique du néolibéralisme mondial, mais davantage à l'hégémonie américaine. Pour Kristen Hopewell, ce qui a perturbé le projet néolibéral de l'OMC n'est pas un mouvement d'opposition mais bien l'inverse : l'adoption large du programme commercial néolibéral par les puissances émergentes du monde en développement. Elle explique que c'est cette émergence de nouvelles puissances qui a entraîné une

---

<sup>11</sup> L'Organe d'appel avait restreint les mesures américaines antidumping contre les entreprises d'État chinoises en refusant de les assimiler à des organismes publics.

rupture du multilatéralisme et un moment de disjonction dans le projet de mondialisation, puisque cela a mis en évidence la disproportion de la puissance américaine dans l'ordre économique international<sup>12</sup>. La Chine n'est donc pas étrangère au système de l'OMC, mais en fait partie intégrante.

L'Europe occupe tout à coup une place de choix, dans sa relation triangulaire avec la Chine et les États-Unis. Le fait que l'Europe soit elle-même une « expérience de mondialisation maîtrisée »<sup>13</sup> lui permet de se positionner en tant que leader de la réforme de l'OMC. L'Europe ne peut plus et ne doit plus se positionner seulement en « juge de paix », promouvant les valeurs qui lui sont si chères et sur lesquelles elle s'est construite, et seulement prendre parti pour l'un ou l'autre camp en fonction de ses intérêts. Le moment est venu pour qu'elle prenne ses responsabilités. C'est d'ailleurs ce qu'elle a commencé à entreprendre.

En juillet 2018, la Commission européenne (*'Commission'*) publiait un document destiné à être présenté aux partenaires de l'Union européenne (*'UE'*) à Genève, au sujet de la modernisation de l'OMC. Trois domaines clés étaient développés : (i) la mise à jour des règles régissant le commerce international afin de les adapter à l'économie mondiale d'aujourd'hui, (ii) le renforcement du rôle de surveillance de l'OMC, et (iii) le blocage imminent du système de l'ORD. L'UE s'attelle donc à une réforme procédurale mais aussi substantielle de l'OMC<sup>14</sup>.

La lettre de mission de Ursula von der Leyen envoyée au commissaire européen au commerce, Phil Hogan, en septembre 2019, fait clairement apparaître la volonté de l'UE d'être actrice des changements à venir dans le domaine du commerce mondial : « Je veux que vous examiniez comment nous pouvons renforcer notre boîte à outils commerciale. Cela devrait inclure l'amélioration du règlement sur le respect des règles de commerce afin de nous permettre d'utiliser des sanctions lorsque d'autres adoptent des mesures illégales et bloquent simultanément le processus de règlement des différends de l'OMC. [...] Une priorité absolue sera de mener la réforme de l'Organisation mondiale du commerce, notamment

<sup>12</sup> Kristen Hopewell, *Breaking the WTO: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*, Août 2016.

<sup>13</sup> Sophie MEUNIER, *L'Union européenne et l'OMC ; la « mondialisation maîtrisée » à l'épreuve*, chapitre 11 dans *L'Europe qui se fait* de Gérard BOISMENU et Isabelle PETIT, janvier 2013. Olivier BLIN dans *L'Europe et l'OMC: Convergence ou Divergence?* décrit l'Europe comme un modèle « d'encadrement juridique de la mondialisation économique ».

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_18\\_5786](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_5786)

sur les questions des subventions, du transfert forcé de technologies et du règlement des différends. Vous devriez viser à lancer une vaste initiative d'ici la fin 2020, après la prochaine conférence ministérielle de l'OMC, en vue de parvenir à un accord global d'ici 2022 »<sup>15</sup>.

En parallèle, l'UE continue ses efforts en matière de développement et soutien du système multilatéral. En avril 2019, les gouvernements français et allemands ont lancé l'« Alliance pour le multilatéralisme » qui réunit des États souhaitant exprimer leur soutien à l'ordre multilatéral et montrer l'importance du respect du droit international afin de garantir la stabilité internationale et la paix. L'une des trois ambitions de cette alliance informelle est notamment de « réformer et moderniser les institutions internationales contre le *statu quo* ». En parallèle, l'UE continue de développer des dialogues avec ses partenaires de l'OMC, comme les États-Unis et le Japon, mais aussi la Chine. L'UE souhaite construire une diplomatie commune qui permettra aux européens d'être les acteurs de demain, et non les suiveurs. Le 1<sup>er</sup> février 2019 est entré en vigueur l'accord de partenariat économique entre l'UE et le Japon. Le 24 août 2020, l'UE a signé un nouvel accord tarifaire avec les États-Unis afin d'entraîner une baisse des tarifs douaniers sur les importations de plusieurs biens. Enfin, le 30 décembre 2020 un nouvel Accord Global sur les Investissements a été signé entre la Chine et l'UE.

Enfin, l'Europe a lancé avec 22 autres membres de l'OMC, une initiative qui permet de recourir à un tribunal parallèle à l'Organe d'appel, la « procédure provisoire multipartite », composé de dix arbitres. Les grands absents sont le Japon, la Russie, l'Inde et l'ensemble de l'Afrique. Tous les membres de l'OMC peuvent adhérer à ce système d'arbitrage d'appel provisoire multipartite, qui est devenu opérationnel au 31 juillet 2020.

Plus récemment, en juin 2020, la Commission a lancé un réexamen de la politique commerciale de l'Union, incluant une consultation publique destinée à recueillir l'avis du Parlement européen, des États membres, des parties prenantes et de la société civile. L'objectif de l'UE est de faciliter les échanges commerciaux tout en préservant les intérêts européens. Le 18 février 2021, la Commission a publié des questions/réponses relatives à

---

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner\\_mission\\_letters/mission-letter-phil-hogan-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-phil-hogan-2019_en.pdf)

cette nouvelle stratégie commerciale<sup>16</sup> : parmi les principaux objectifs de la politique commerciale de l'UE à moyen terme figurent la reprise et la transformation de l'économie européenne conformément aux impératifs du numérique et de la protection de l'environnement, le modelage des règles mondiales pour une mondialisation plus durable et équitable, et le renforcement de la capacité de l'UE à défendre ses intérêts et à faire valoir ses droits. Sans grand étonnement, la réforme de l'OMC figure parmi la liste des priorités de la Commission afin d'atteindre ces objectifs.

En se plaçant en tant que l'un des principaux instigateurs de la réforme de l'OMC, l'UE a compris qu'elle pouvait faire avancer ces propres intérêts vis-à-vis de ses partenaires économiques, mais également s'inscrire en tant que régulateur indispensable du système commercial de demain. L'UE soutient en effet l'adoption de nouvelles règles en matière de subsides et d'entreprises d'État, de traitement des investisseurs étrangers, de transferts de technologie et de commerce numérique. Ces questions sont d'autant plus importantes que l'UE entend assister ses entreprises exportatrices qui ont été sévèrement touchées par la crise du Covid-19 et la rupture des chaînes d'approvisionnement. Elle souhaite, à travers la réforme de l'OMC, leur garantir un meilleur accès aux marchés mondiaux et de meilleures protections, comme en termes d'investissements ou de propriété intellectuelle. Cela fait écho à la volonté récente de l'UE à promouvoir un « *level playing field* », notamment en matière de politique industrielle et d'interventions étatiques.

L'UE souhaite également, à travers ses propositions de réforme, intensifier son dialogue avec certains acteurs économiques, comme l'Afrique, et consolider ses partenariats existants, spécifiquement en Amérique latine et en Asie-Pacifique. L'UE, en tant que première puissance commerciale du monde, a tout intérêt à développer, renforcer et faciliter les liens commerciaux qu'elle entretient avec les pays en développement qui seront peut-être les puissances commerciales de demain.

A travers la réforme de l'OMC, l'UE espère également soutenir une économie plus responsable de l'environnement, renouer le dialogue avec l'administration Biden afin de relancer le leadership transatlantique, et élaborer de nouvelles règles en matière de libre circulation des données et de commerce numérique.

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda\\_21\\_645](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_21_645)

L'UE doit cependant être vigilante quant aux possibles dissensions internes qu'elle peut connaître et qui affaiblissent sa position sur la scène internationale. L'UE a besoin d'une politique qui reflète son poids économique, sans pour autant tomber dans le piège de la guerre géoéconomique et géopolitique à laquelle s'adonnent les États-Unis et la Chine. Elle semble avoir pris conscience de ce risque en se dotant d'une politique industrielle forte, de nouvelles lignes directrices en matière de subsides, d'innovation ou encore de technologie, tout en continuant son processus de renforcement du multilatéralisme. En outre, l'UE est consciente qu'un échec du système multilatéral est toujours possible et elle continue donc à développer des échanges bilatéraux ou régionaux avec ses partenaires économiques mondiaux. Dans ce cadre, le numérique est un domaine-clef dans lequel l'UE doit se positionner si elle veut jouer un rôle central dans l'économie mondiale de demain.

## **II- Se positionner en leader du numérique**

Le numérique constitue manifestement une priorité pour la Commission européenne et s'inscrit pleinement dans les réformes qu'entend poursuivre l'UE pour le commerce international, puisque ce dernier a été fortement transformé par la digitalisation. Selon l'OCDE, « la digitalisation réduit le coût du commerce international, relie les entreprises et les consommateurs au niveau mondial, favorise la diffusion des idées et des technologies et facilite la coordination des chaînes de valeur mondiales »<sup>17</sup>. Il s'agit donc de deux matières dans lesquelles l'UE peut agir conjointement de front et offrir une articulation efficace.

Au lendemain de la crise financière de 2008, la Commission a lancé la stratégie « Europe 2020 » dont l'une des sept initiatives était la stratégie numérique. Celle-ci visait à « définir le rôle moteur éminent que les technologies de l'information et des communications (TIC) sont appelées à jouer si l'Europe veut voir ses ambitions pour 2020 couronnées de succès » et était présentée comme « un facteur d'innovation, de croissance économique et de progrès dans la vie quotidienne des particuliers comme

---

<sup>17</sup> OCDE, *Trade in the Digital Era*, Mars 2019, <https://www.oecd.org/going-digital/trade-in-the-digital-era.pdf>.

des entreprises »<sup>18</sup>. L'Europe fait actuellement face à de nombreux challenges dans le domaine du numérique comme le développement de la 5G, la protection des données, l'innovation et la politique industrielle, l'internet des objets, ou encore l'encadrement juridique des plateformes numériques.

La croissance numérique est un élément clé de toute activité économique et sociétale, et est devenue un « marqueur de la compétitivité des économies »<sup>19</sup>. La plupart des plus grandes entreprises du numérique ne sont pas européennes, mais américaines. A titre indicatif, le classement Forbes 2019 de ces dernières faisait état de 39 entreprises américaines, 13 chinoises, 13 japonaises, mais seulement trois entreprises françaises et deux allemandes. Comment l'Europe entend-elle conquérir le domaine du numérique ? Il apparaît évident que les acteurs européens ne pourront pas détrôner les géants du numérique qui occupent déjà le marché. Cependant, la force de l'UE demeure probablement dans un autre domaine : celui de la régulation. Bien évidemment, l'UE n'entend pas *seulement* agir dans le domaine réglementaire mais bien aussi adapter sa politique industrielle aux nouveaux défis du numérique. Il s'agit là d'une opportunité pour l'Europe de développer son leadership et d'influencer les règles internationales en la matière.

En 2015, la Commission lançait l'ambitieux projet de transposer le succès du marché unique européen au domaine du numérique en créant un « marché unique numérique ». Jean-Claude Juncker, alors président de la Commission, estimait que l'UE « devait avoir le courage de briser les barrières nationales en matière de réglementation des télécommunications, de droit d'auteur et de protection des données, ainsi qu'en matière de gestion des ondes radio et d'application du droit de la concurrence ». La Communication publiée à cet effet faisait état des capacités dont dispose l'Europe pour être un des chefs de file de l'économie numérique mondiale, et du constat qu'elle devait les exploiter au mieux<sup>20</sup>. Entre 2014 et 2019,

---

<sup>18</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une Stratégie numérique pour l'Europe*, COM(2010)245 final, Mai 2010, p.3, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2010%3A0245%3AFIN%3AFR%3APDF>.

<sup>19</sup> Entretien de Sarah GUILOU, et Cyrielle GAGLIO, sciences Po, *L'Europe, future puissance numérique?*, 24 janvier 2019, <https://www.sciencespo.fr/research/cogito/home/leurope-future-puissance-numerique/>.

<sup>20</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Stratégie pour un marché unique numérique en Europe*, COM(2015) 192 final, Mai 2015.

30 initiatives législatives ont ainsi été proposées par la Commission dans des domaines couvrant entre autres l'e-commerce, les plateformes en ligne, la propriété intellectuelle, la protection des données, l'intelligence artificielle, la cyber-sécurité, l'e-gouvernement, et les communications électroniques.

Le 9 mars dernier, la Commission a présenté ses objectifs numériques pour 2030 (« Europe Digital 2030 ») qui s'articulent autour de quatre grands domaines : les compétences, les infrastructures numériques sûres et durables, la transformation numérique des entreprises, et la numérisation des services publics. L'UE entend défendre et promouvoir ses valeurs au sein d'une « déclaration interinstitutionnelle solennelle » comprenant certains principes et droits numériques. En outre, la Commission a précisé qu'elle entendait accélérer et faciliter le lancement de projets multinationaux inter-UE, et qu'elle promouvra également les partenariats internationaux centrés sur l'humain et encouragera « l'alignement ou la convergence avec les normes de l'UE ».

Afin d'opérationnaliser ses ambitions, deux mouvements complémentaires sont à l'acte depuis quelques années au niveau de l'Union européenne. Le premier est celui des sanctions contre certains comportements dans le domaine du numérique jugés comme abusifs ou tout simplement contraires aux principes de base de l'ordre juridique européen avec en toile de fond le renforcement du marché intérieur numérique européen. Le second est celui de la régulation et de la création de nouveaux cadres dans le domaine du numérique, avec en parallèle une tentative d'export par l'UE de ces standards à l'international.

S'agissant du premier mouvement, l'UE s'est notamment fait remarquer sur la scène internationale pour son activité en matière de droit de la concurrence et de fiscalité contre les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) et les NATU (Netflix, Airbnb, Tesla, Uber), qui a parfois abouti à des amendes records. Tout d'abord, s'agissant du droit européen des aides d'État – plus spécifiquement les règles anti-dumping – la Commission a depuis quelques années entamé une bataille contre l'optimisation fiscale des géants du numérique et le déficit des États membres à correctement imposer ces derniers. Afin de ne payer quasiment aucun impôt sur les sociétés – qui repose sur les bénéfices et non le chiffre d'affaires – certaines de ces entreprises avaient décidé de localiser juridiquement la source de leurs revenus dans

des territoires à fiscalité fortement réduite. Cela était notamment rendu possible par la nature même de ces géants du numérique et de l'économie digitale qui proposent leurs services sur internet et peuvent dissocier la localisation de leur siège de celle de leurs utilisateurs, et par la doctrine de l'établissement stable selon laquelle une entreprise sera redevable de l'impôt sur les sociétés dans le pays où elle est présente physiquement. Apple et l'Irlande, ainsi qu'Amazon et le Luxembourg ont ainsi été sanctionnés par la Commission<sup>21</sup>. Alors que ces opérations d'optimisation fiscale constituent une perte importante de recettes fiscales et créent une concurrence déloyale entre les entreprises françaises ou européennes et les entreprises américaines opérant sur le sol européen, la France avait décidé d'instaurer une taxe « GAFA » en juillet 2019. Face aux réticences – et menaces de représailles – américaines, le projet européen pour une taxe similaire a été ralenti et, faute de consensus entre les États membres de l'UE, le dossier a été confié à l'OCDE. L'Europe espère pouvoir convaincre plus facilement les États-Unis de se rallier à ce projet de taxe des géants du digital dans le cadre de négociations internationales, mais ce n'est pas chose facile. Elle a fait savoir que si un accord n'était pas trouvé au-delà de l'été 2021, elle se concentrerait à nouveau sur une taxe d'envergure européenne. Le Canada a, quant à lui, déjà décidé de ne pas attendre le – potentiel – aboutissement des négociations au niveau de l'OCDE et a opté pour la création d'une taxe unilatérale, tout comme l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni ou l'Inde.

Quant aux autres branches du droit de la concurrence européenne, la Commission a été très active pour sanctionner les comportements abusifs ou simplement anti-compétitifs des entreprises numériques et digitales. Le numérique amène les acteurs économiques et les autorités de régulation à repenser le fonctionnement même des marchés : les entreprises se voient contraintes de développer de nouvelles stratégies, de nouveaux modèles économiques et de nouvelles façons de répondre à la concurrence. Selon

---

<sup>21</sup> Le gouvernement luxembourgeois et Amazon ont fait appel de la décision de la Commission et la procédure est encore pendante devant le Tribunal de l'UE (Décision de la Commission du 4 octobre 2017 *concernant l'aide d'État SA.38944 mise à exécution par le Luxembourg en faveur d'Amazon* ; Tribunal de l'UE, Affaires T-318/18 et T-816/17, *Amazon EU et Amazon.com contre Commission et Luxembourg contre Commission*) ; Le Tribunal de l'UE a récemment annulé l'amende infligée à Apple mais la Commission a décidé de former un pourvoi devant la Cour de Justice de l'UE (Décision de la Commission du 30 août 2016 *concernant l'aide d'État SA. 38373 octroyée par l'Irlande en faveur d'Apple* ; Arrêt du Tribunal de l'UE (7<sup>ème</sup> chambre élargie) du 15 juillet 2020, Affaires jointes T-778/16 et T-892/16, *Irlande e.a. contre Commission européenne et Apple Sales International et Apple Operations Europe contre Commission*).

une étude de la Harvard Business Review, près de la moitié des entreprises estimaient en 2017 que leur traditionnel business model deviendrait obsolète d'ici à 2020<sup>22</sup>. Depuis quelques années, les autorités de régulation travaillent donc en étroite collaboration avec les économistes et chercheurs académiques afin de définir les nouveaux contours de l'économie digitale.

L'année 2018 a, par exemple, été fortement marquée par l'étude de l'impact des algorithmes permettant l'analyse et l'utilisation économique de grandes quantités de données. D'autres préoccupations sont actuellement à l'étude, comme les effets de réseaux ou d'éviction des plateformes en ligne, la valeur des données lors d'opérations de concentration entre entreprises du digital, ou les « killers acquisitions ». Le droit de la concurrence européen doit donc s'adapter pour mieux capturer l'ensemble des comportements préjudiciables auxquels pourraient s'adonner les entreprises (nouvelles définitions de marché, nouvelles façons d'étudier les scénarii contrefactuels, nouvelles façons d'étudier les effets anticoncurrentiels). La Commission a fait comprendre qu'elle n'entendait pas faire preuve d'indulgence dans ce domaine et en témoignent les récentes amendes infligées à Google, Facebook, Microsoft, ou à certains opérateurs téléphoniques<sup>23</sup>.

Pendant longtemps, la Commission s'est contentée de faire respecter – autant que faire se peut – les règles essentielles du marché intérieur aux géants du numérique mais peu de régulations réellement spécifiques avaient été adoptées. L'agenda de ce marché unique numérique entend combler ce manque. Il est composé de trois piliers : celui de l'Accès (améliorer l'accès de citoyens européens aux biens et services numériques), celui de l'Environnement (améliorer les réseaux numériques et les services internet

---

<sup>22</sup> Harvard Business Review, *Competing in 2020: Winners and Losers in the Digital Economy*, A Harvard Business Review Analytic Services Report, 2017.

<sup>23</sup> Affaires Google/AdSense (1,49 milliards d'euros ; Décision de la Commission du 20 mars 2019, Affaire AT.40411, *Google Search (AdSense)*) ; Google/Android (4,3 milliards d'euros pour abus de position dominante – Décision de la Commission du 18 juillet 2018, Affaire AT.40099, *Google Android*) ; Google Shopping (2,42 milliards d'euros pour abus de position dominante – Décision de la Commission du 26 juillet 2017, Affaire AT.39740, *Google Search (Shopping)*) ; Facebook/WhatsApp (110 millions d'euros pour avoir fourni des renseignements dénaturés concernant l'acquisition de WhatsApp – Décision de la Commission du 17 mai 2017, Affaire M.8228, *Facebook/WhatsApp*) ; Microsoft/Windows Media Player et Microsoft/Internet Explorer (1,921 milliard d'euros en tout pour abus de position dominante) ; Telekomunikacja Polska (127,6 millions d'euros pour abus de position dominante – Décision de la Commission du 22 juin 2011 relative à une procédure d'application de l'article 102 du TFUE, Affaire COMP/39.525, *Telekomunikacja Polska*) ; Telefonica (151,8 millions d'euros pour abus de position dominante – Décision de la Commission du 4 juillet 2007 relative à une procédure d'application de l'article 82 du traité CE, Affaire COMP/38.784, *Wanadoo España contre Telefónica*).

pour assurer un accès égal à tous), et celui de l'Économie et de la Société (volonté de promouvoir et développer l'économie numérique de l'UE, notamment à travers la libre circulation des données). Les initiatives les plus emblématiques incluent les nouvelles règles en matière de protection des consommateurs, en matière de protection du droit d'auteur, de la suppression du géo-blocage et des frais d'itinérance, l'adoption du règlement général sur la protection des données, un nouveau règlement sur la libre circulation des données non personnelles, les initiatives pour un cloud européen, la volonté de standardisation des TIC, ou encore le développement des services publics numériques. Ces actions sont complétées par une politique industrielle orientée en faveur de l'innovation et du numérique.

Ce second mouvement s'amplifie peu à peu et l'année 2020 a marqué un tournant pour l'Europe. De nouvelles règles pour réguler *ex ante* les plateformes numériques ont été proposées par la Commission sous la forme d'un « Digital Services Act Package » composé du *Digital Services Act* et du *Digital Markets Act* (respectivement, règlement sur les services numériques et règlement sur les marchés numériques). La Commission reconnaît qu'en dépit d'interventions ciblées et sectorielles au niveau de l'UE, il y a encore d'importantes lacunes juridiques. A travers cette proposition législative, l'UE entend écrire les règles qui régiront demain les plateformes numériques au sein et hors du marché intérieur européen. Alors que le contenu final n'est pas encore fixé, nous savons que ces règlements proposeront un cadre harmonisé de règles pesant sur les géants du numérique en vue d'un marché plus juste et équitable. La Commission a mentionné plusieurs types d'obligations et d'interdictions qui s'appliqueraient aux plateformes en ligne gérées par des contrôleurs d'accès (ou « gatekeepers »).

Certains détracteurs craignent que le *Digital Market Act* ait un impact négatif sur l'innovation en Europe car, malgré la taille du marché intérieur, celui-ci ne serait que négligeable par rapport au marché mondial et adopter ces nouvelles règles ne ferait qu'isoler un peu plus l'UE. Cependant, c'est oublier que l'UE jouit d'un statut de véritable « super regulatory power » : l'UE apparaît comme un acteur relativement impartial, qui ose s'attaquer au domaine du numérique dans sa dimension économique mais aussi éthique. Mark Zuckerberg a lui-même appelé à ce que l'Europe se positionne en leader de la réglementation des plateformes, et ce notamment

afin d'empêcher la Chine d'imposer son modèle de gouvernance sur la scène internationale<sup>24</sup>.

Par ailleurs, l'une des mesures phare adoptée par la Commission Juncker, le Règlement général sur la protection des données ('RGPD'), montre à quel point l'UE peut s'ériger en chef de file dans la régulation du digital et influencer les normes internationales. Adopté en 2016 et entré en vigueur en 2018 dans les États membres de l'UE, le RGPD a défini de nouvelles règles en matière de protection des données des individus européens afin qu'une organisation ne traite que les données personnelles nécessaires à la finalité spécifique pour laquelle elles ont été collectées et qu'elle mette en place des contrôles pour protéger ces dernières. La portée de ce règlement est importante car il s'applique tant aux entreprises européennes qu'étrangères à condition que l'individu dont les données sont collectées soit européen.

Alors que les acteurs économiques ne peuvent se passer de l'accès aux données et au marché européen, ils ont dû s'adapter à ces nouveaux standards. Un an après son entrée en vigueur, on comptait déjà 145 000 plaintes et questions adressées aux autorités de protection des données des États membres pour non-respect du RGPD<sup>25</sup>. L'influence du RGPD est désormais incontestable : nombre de pays non membres de l'UE s'en inspirent et cela est par ailleurs dans l'intérêt même des entreprises qui souhaitent être soumises à des règles homogènes et non contradictoires. Un mois après l'entrée en vigueur du RGPD, la Californie a adopté le *Consumer Privacy Act*, fortement inspiré des règles européennes. Au Chili et en Argentine, les législateurs dépoussièrent les vieilles législations sur les protections des données. Au Brésil, une loi sur la protection des données est entrée en vigueur en août 2020 et a créé un cadre similaire à celui du RGPD. De même, en Inde, le second projet de loi sur la protection des données personnelles approuvé par le gouvernement en décembre 2020 suit le modèle européen et inclut notamment l'application de sanctions financières en cas de non-respect – mais la loi est critiquée pour son inapplicabilité aux agences gouvernementales. Le Canada a également déposé un projet de loi en novembre 2020 qui créera, entre autres, une

---

<sup>24</sup> Voir par exemple : Samuel Stolton, *Mark Zuckerberg appelle à un leadership européen en matière de réglementation des plateformes*, Euractiv, mai 2020 ; Alice Vitard, *Mark Zuckerberg exhorte l'UE d'instaurer un cadre clair sur la régulation des plateformes en ligne*, L'Usine Digitale, mai 2020.

<sup>25</sup> European Commission, *GDPR in numbers*, mai 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/infographic-gdpr\\_in\\_numbers.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/infographic-gdpr_in_numbers.pdf).

nouvelle loi sur la protection de la vie privée des consommateurs qui pour le moment ne différencie pas selon la nature des décisions automatisées, contrairement au GPDR, mais de nombreux acteurs – dont l’association du barreau canadien<sup>26</sup> – appellent à adopter un modèle similaire à celui de l’UE. L’accord de libre-échange signé en 2018 entre l’Europe et le Japon contient aussi un volet consacré à l’échange de données entre ces deux régions afin d’harmoniser les transferts de données au regard du RGPD – l’UE espérant que la Japon s’aligne sur les standards européens. Enfin, l’exemple le plus parlant est peut-être celui de l’adoption de la norme ISO 27701, une norme internationale publiée par l’Organisation internationale de Normalisation et la Commission électrotechnique Internationale, qui s’aligne sur les principes du RGPD et dont l’annexe mentionne explicitement les liens entre cette norme et le règlement européen.

La souveraineté digitale de l’Europe dépend en grande partie de son *soft power*. La coopération internationale est donc un élément clé de sa réussite. Pour ce faire, l’Europe continue de développer son réseau mondial de dialogues avec ses principaux partenaires pour construire des alliances autour d’une transformation numérique centrée sur l’humain. A ce titre, l’expérience du RGPD montre à quel point l’UE peut faire émerger de nouveaux standards au niveau mondial et pousser les autres puissances mondiales à adopter ses règles. Le monde du numérique évolue rapidement et l’Europe doit donc se doter des outils nécessaires pour répondre de façon constructive et efficiente.

## **Conclusion**

Ces quelques lignes sur le « New Deal Numérique » et la stratégie menée par l’Union européenne n’épuisent clairement pas le sujet mais pointent deux défis qui sont manifestement incontournables pour l’Union européenne : le réinvestissement des instances officielles internationales et la régulation du numérique.

Ces défis sont à la portée de l’Union dans la mesure où le numérique est un sujet relativement nouveau et la Commission ne doit donc pas réellement faire face à la réticence de certains de ses États membres qui

---

<sup>26</sup> Ryan Phillips & Matthew Scott, *Protecting privacy in the era of AI*, The Canadian Bar Association, Mars 2021.

n'ont pas à défendre une tradition bien établie. En outre l'Union et ses États membres ont toujours soutenu le multilatéralisme au sein d'institutions internationales et bénéficient dès lors d'une légitimité manifeste dans ce combat. Enfin, il y a une prise de conscience par la société civile globalisée que ce marché numérique nécessite un encadrement et un contrôle par l'autorité publique.

Ces deux défis sont cumulatifs mais un échec du *réinvestissement dans les instances officielles du droit international* ne sonnerait pas forcément le glas de l'ambition européenne. En effet l'Union a les moyens d'exporter ses solutions via d'autres canaux car c'est depuis longtemps un « laboratoire de droit global ». Les exemples du RGPD ou des marchés du carbone<sup>27</sup> illustrent combien l'Union européenne peut exporter ses solutions juridiques au-delà des frontières de ses 27 États membres sans devoir obligatoirement recourir aux mécanismes classiques du droit international public<sup>28</sup>. Cela s'explique par de multiples raisons. L'Union européenne est intégrée au phénomène de globalisation au moyen d'un discours<sup>29</sup> par lequel elle se projette dans la sphère globale et propose à cette fin un ensemble d'outils qu'elle estime utiles à la gouvernance mondiale. En outre, l'Union européenne en agissant comme moteur de la dénationalisation du droit<sup>30</sup> par l'intégration des ordres juridiques nationaux de ses États membres apporte une contribution importante à l'accélération de la mondialisation. L'élimination du contrôle des changes et la libéralisation des marchés illustrent ce mouvement. Enfin, la construction européenne est traversée par les phénomènes caractéristiques de la globalisation : un espace économique intégré où la maîtrise des États sur l'économie y a reçu de fortes limites et un espace pluraliste par nature.

---

<sup>27</sup> D. Dogot et A. Van Waeyenberge « L'Europe, laboratoire de droit global ? », Cherot J.-Y. et Frydman B., (dir.), *La science du droit à l'ère de la globalisation*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 248 à 271.

<sup>28</sup> Anu Bradford, *The Brussels Effect – How the European Union Rules The World*, Oxford University Press, 2020.

<sup>29</sup> Colin Hay et Ben Rosamond "Globalization, European integration and the discursive construction of economic imperatives", *Journal of European Public Policy*, vol.9, n°2, Avril 2002, p.147 à 167 et Ben Rosamond, *Europeanization and Discourses of Globalization : Narratives of External Structural Context in the European Commission*, CSGR Working Paper n° 51/100, mai 2000.

<sup>30</sup> Saskia SASSEN, *Theoretical and Empirical Elements in the Study of Globalization*, ROSSI I. (dir.), *Frontiers of Globalization Research, Theoretical and Methodological Approaches*, Springer, New York, 2008., p. 297 à 302.

En conclusion espérons que la « mondialisation maîtrisée »<sup>31</sup> du numérique proposée par l'Union européenne puisse s'imposer car l'échec de cette politique ne se fera certainement pas au profit de ses utilisateurs — qu'ils soient européens ou non.

---

<sup>31</sup> Sophie MEUNIER, *L'Union européenne, la 'mondialisation maîtrisée' et l'épreuve du cycle de Doha*, *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. VIII. Centre Thucydide, 2007.