

L'ANALYSE DE

JEAN PISANI-FERRY



L'EUROPE FACE AUX NOUVEAUX IMPÉRIALISMES

1er avril 2019

Durant des décennies, l'Europe a été le plus zélé défenseur de l'ordre libéral de l'après-guerre. Elle a ainsi promu l'instauration de règles économiques collectives et la limitation des ambitions nationales par la poursuite de buts communs au sein d'institutions multilatérales. Mais alors que les Etats-Unis et la Chine mêlent plus étroitement influence économique et logiques de puissance, comment l'Europe doit-elle réagir face aux mouvements de concentration économique et de compétition géopolitique à l'oeuvre à l'échelle globale ?

L'impérialisme, écrivait Lénine il y a un siècle, se définit par cinq critères : la concentration de la production, la fusion entre capital bancaire et capital industriel, l'exportation de capitaux, les cartels transnationaux et le partage du monde entre les puissances capitalistes. Jusqu'à peu, seuls quelques bolchéviques endurcis trouvaient encore cette définition pertinente. Ils ne sont plus les seuls : la description de Lénine apparaît de plus en plus actuelle.

Rappelons-nous : la mondialisation, pensait-on, allait affaiblir les positions dominantes et stimuler la compétition ; et une interdépendance économique toujours plus poussée empêcherait tout conflit international d'envergure. S'il fallait se référer à des penseurs du début du XXe siècle, ce serait plutôt qu'à Lénine, à Joseph Schumpeter, l'économiste qui voyait dans la « destruction créatrice » une force motrice du progrès, ou à Norman Angell, l'homme d'État britannique pour qui l'interdépendance économique avait rendu le militarisme obsolète. Eh bien non : nous voici entrés dans un nouveau monde de monopoles économiques et de rivalités géopolitiques.

Les monopoles, ce sont bien sûr d'abord les géants américains de la technologie, mais le phénomène est en réalité plus répandu. D'après l'OCDE, la concentration du marché s'accroît dans une série de secteurs économiques, en Europe aussi bien qu'aux États-Unis, tandis que Pékin poursuit, méthodiquement, la construction de champions nationaux toujours plus forts. Sur le plan géopolitique, les États-Unis semblent avoir renoncé à l'espoir que l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale finisse par induire son alignement sur les normes des démocraties libérales occidentales. Comme l'a résumé de manière abrupte le vice-Président Mike Pence en octobre 2018, les États-Unis considèrent désormais la Chine comme un rival stratégique dans un nouveau contexte de « compétition entre grandes puissances ».

Concentration économique et compétition géopolitique sont en réalité inséparables. Alors que l'internet était considéré jusqu'à récemment comme un réseau ouvert, universel et concurrentiel, il tend aujourd'hui à se fragmenter en un archipel de sous-systèmes séparés les uns des autres, dont certains sont directement administrés par des gouvernements. La crainte se répand que la prédominance du géant numérique chinois Huawei dans le déploiement des matériels 5G soit utilisée à des fins géopolitiques. Et la fédération de l'industrie allemande (BDI) s'est récemment alarmée que la Chine soit entrée dans une « compétition systémique avec les économies libérales de marché » et qu'elle « rassemble ses forces avec une grande efficacité pour poursuivre ses objectifs politiques et économiques ».

Mais les États-Unis ne sont pas en reste. Ils redéfinissent leur stratégie, particulièrement dans le domaine du commerce et de l'investissement. Des dispositions législatives récentes ont autorisé l'État fédéral à cibler des investissements étrangers (comprendre : chinois) « animés par des motifs stratégiques » qui pourraient « présenter une menace pour la supériorité technologique américaine et la sécurité nationale ». Ce qui laisse penser que l'administration Trump a bien l'intention d'utiliser le contrôle des investissements pour protéger l'avance technologique américaine.

On reproche souvent à la Chine de mélanger l'économie et la politique, mais c'est ce que font aussi les États-Unis. L'administration Trump a utilisé le rôle central du dollar – longtemps considéré par beaucoup comme un bien public mondial – dans les échanges financiers internationaux pour imposer des sanctions aux entreprises étrangères qui font des affaires avec l'Iran. Résultat : le système de messagerie financière SWIFT, pourtant basé en Europe, a été contraint de choisir

entre écarter les banques iraniennes et perdre son propre accès au système financier américain.

Sous la pression de Washington, la Bundesbank a également bloqué le retrait par Téhéran d'un dépôt dans une banque iranienne établie à Hambourg. Il est clair que les Etats-Unis ne ressentent plus le besoin de faire preuve de retenue dans l'usage de leur puissance monétaire et financière.

Pour l'Europe, ces événements constituent autant de chocs majeurs. D'un point de vue économique, l'Union européenne est le partisan le plus ardent de l'ordre libéral international de l'après-guerre. Avec sa politique de la concurrence, elle a plus d'une fois forcé des entreprises internationales puissantes à se plier à ses lois. Mais géopolitiquement, l'UE s'est toujours attachée à séparer relations internationales et échanges économiques. C'est pourquoi elle était naturellement en phase avec un système multilatéral fondé sur des règles, où l'exercice du pouvoir étatique pur était nécessairement contraint. Le nationalisme et l'impérialisme sont ses pires cauchemars.

Le défi de l'Europe est maintenant de définir sa position dans un nouveau paysage dans lequel la puissance compte davantage que les règles et le bien-être du consommateur. Elle se confronte désormais à trois questions : comment réorienter sa politique de concurrence ; comment combiner ses objectifs de sécurité avec ses priorités économiques ; et comment éviter de devenir l'otage des priorités de la politique étrangère américaine. Y répondre suppose de redéfinir la souveraineté économique.

La politique de la concurrence fait l'objet de débats passionnés. Pour certains, il faut modifier les textes communautaires pour permettre l'émergence de champions européens. Mais ceci ne va pas de soi. Il est vrai que l'Europe a besoin de davantage d'initiatives industrielles dans les domaines de l'intelligence artificielle ou des batteries électriques, où elle risque de devenir dépendante de puissances rivales. Il est vrai que l'appréciation des fusions-acquisitions et des aides d'État doit avant tout prendre en considération le caractère global de la compétition économique. Il est vrai, enfin, que l'évaluation statique du pouvoir de marché des entreprises doit être complétée par des approches plus dynamiques prenant en compte l'innovation. Mais si elles sont souhaitables, ces évolutions ne doivent pas remettre en cause le fait que dans un monde de multinationales géantes, protéger les consommateurs requiert encore plus de politique de la concurrence.

Les priorités économiques et les impératifs de sécurité entrent souvent en collision. Une décision de refuser une fusion-acquisition ou d'autoriser un investissement international non dépourvu de motivations politiques peut avoir un sens économique, mais soulever des doutes d'un point de vue de politique internationale. La solution n'est pas de politiser les règles de la concurrence, mais de donner à ceux qui ont la responsabilité de la sécurité la possibilité d'intervenir dans le processus de décision. A cette fin, je propose, dans un futur rapport co-écrit avec d'autres économistes et des experts de politique étrangère, que le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ait le droit d'objecter, au nom de la sécurité, aux propositions de décision soumises à la Commission européenne en matière de fusion-acquisition ou d'investissements. Les Etats membres de l'UE disposent déjà de ce type de procédure, l'Union devrait faire de même.

Dernier point : l'Union européenne devrait agir davantage pour développer ses outils financiers et promouvoir l'usage international de l'euro. Il ne s'agit pas de s'imaginer que l'euro remplacera le dollar. Mais dans la mesure où les États-Unis font clairement comprendre qu'ils vont utiliser Wall Street et le billet vert comme des instruments de leur politique étrangère, l'Europe ne peut pas rester un témoin passif et neutre. En mettant en place, notamment, des lignes de swap avec d'autres banques centrales partenaires, l'Europe rendrait sa monnaie plus attractive pour les acteurs économiques étrangers, tout en renforçant sa propre souveraineté économique.

© Project Syndicate

<https://www.project-syndicate.org>

Jean Pisani-Ferry est économiste, professeur à Sciences Po et à la Hertie School of Governance (Berlin). Il est également senior fellow chez Bruegel, think tank basé à Bruxelles, et titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen (Florence).