

**RENFORCER NOTRE  
AUTONOMIE STRATÉGIQUE  
APRÈS LE COVID-19 :  
VERTUS D'UNE APPROCHE  
FRANCO-EUROPÉENNE**

Par Yves Bertoncini

15 JUIN 2020

# Renforcer notre autonomie stratégique après le COVID-19 : vertus d'une approche franco-européenne

## Synthèse

*Yves Bertoincini,  
Consultant et  
enseignant en affaires  
européennes, Président  
du Mouvement  
Européen-France et  
Vice-Président du  
Mouvement Européen  
International*

15 juin 2020

Le COVID-19 suscite un débat bienvenu sur la dépendance excessive de la France et de l'Union européenne vis-à-vis de la Chine et d'autres pays. Elle est apparue particulièrement critique en matière sanitaire puisque cette crise a conduit à s'aviser que 80% des agents actifs consommés en Europe sont produits en Chine et en Inde. Elle intensifie de manière spectaculaire des discussions et réflexions avivées depuis des années par la domination des GAFAM, la montée en puissance de Huawei ou encore le rachat d'entreprises européennes jugées stratégiques et constitue à ce titre une opportunité d'obtenir des ajustements importants en termes de souveraineté nationale et européenne.

Emmanuel Macron a évoqué dès son premier discours de crise télévisé le 12 mars la nécessité de renforcer l'autonomie stratégique de la France et de l'Europe<sup>1</sup>, qu'affirme également l'« Initiative franco-allemande pour la relance européenne »<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Emmanuel Macron a notamment déclaré le 12 mars : « Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner, notre cadre de vie, au fond, à d'autres est une folie. Nous devons en reprendre le contrôle, construire plus encore que nous ne le faisons déjà une France, une Europe souveraine, une France et une Europe qui tiennent fermement leur destin en main. Les prochaines semaines et les prochains mois nécessiteront des décisions de rupture en ce sens. Je les assumerai ».

<sup>2</sup> Voir Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus>

ainsi que le Président du Conseil européen<sup>3</sup>. Alors que s'estompent peu à peu les impératifs d'une gestion de crise au jour le jour, il est nécessaire de tirer toutes les leçons du COVID-19 et d'appréhender au mieux les enjeux et incidences potentielles du débat qu'il suscite sur le renforcement de notre autorité stratégique en matière économique et industrielle<sup>4</sup>.

L'évocation conjointe de la France et de l'Europe par Emmanuel Macron rappelle à cet égard qu'il s'agit de réfléchir et d'agir sur la base d'un équilibre France-Union européenne (UE) qui reste à déterminer, en liaison avec nos partenaires continentaux. Cette réflexion franco-européenne apparaît d'autant plus salutaire que se multiplient dans notre pays les appels à la « relocalisation » et à la « démondialisation » susceptibles de nourrir nombre de crispations contreproductives chez nos voisins et nombre d'illusions douces-amères chez nos compatriotes...

Dans ce contexte, trois séries de considérations pourront avantageusement guider les responsables politiques nationaux et européens s'ils souhaitent accroître notre autonomie stratégique grâce à des ajustements à la fois efficaces et acceptables :

- 1 – d'abord, l'identification des proportions, des échelles (France-UE-International) et des secteurs sur la base desquels notre autonomie stratégique doit être renforcée ;
- 2 – ensuite, la mise en exergue de l'utilité de l'ordo-libéralisme communautaire comme socle de notre autonomie stratégique ;
- 3 – enfin, la mobilisation des outils nationaux et européens les plus efficaces afin d'atteindre nos objectifs en termes d'autonomie stratégique.

---

<sup>3</sup> Voir Charles Michel, « Une feuille de route pour la relance - Vers une Europe plus résiliente, plus durable et plus juste », Avril 2020 [https://www.consilium.europa.eu/media/43410/20200421-a-roadmap-for-recovery\\_fr.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/43410/20200421-a-roadmap-for-recovery_fr.pdf)

<sup>4</sup> Sur les enjeux spécifiquement liés à l'autonomie stratégique des Européens en matière diplomatique et militaire, les travaux de l'European Council on Foreign Relations pourront utilement être consultés : [https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/independence\\_play\\_europes\\_pursuit\\_of\\_strategic\\_autonomy](https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy)

## **1. BIEN DEFINIR LA PORTEE DE NOTRE AUTONOMIE STRATEGIQUE**

La survenance d'une épidémie comme le COVID-19 dans les pays producteurs d'Asie a eu pour effet de couper l'accès de la France et de l'Europe à des médicaments essentiels au moment même où leur consommation est urgente. Il est dès lors souhaitable que des ajustements industriels et politiques interviennent à court et moyen termes afin de renforcer notre autonomie sanitaire, selon des modalités qui restent à préciser<sup>5</sup>.

Au-delà du seul secteur pharmaceutique et médical, le débat à la fois politique et économique ouvert par la crise du COVID-19 doit conduire s'interroger sur la nature et la portée politique, géographique et sectorielle de « l'autonomie stratégique » qu'il s'agit de renforcer, à partir de quatre questions clés : dans quelles proportions faut-il renforcer cette autonomie (§-1.1), à quelle(s) échelle(s) géographique(s) (§-1.2), en s'appuyant sur quels acteurs (§-1.3) et dans quels secteurs prioritairement (§-1-4) ?

### **1.1. L'AUTONOMIE STRATEGIQUE : DANS QUELLES PROPORTIONS ?**

Réfléchir au renforcement de « l'autonomie stratégique » de la France et de l'Europe doit d'abord conduire à préciser la portée politique d'un tel objectif. S'agit-il en effet de rendre l'une ou l'autre pleinement autonomes, voire indépendantes, vis-à-vis du monde extérieur ? Ou plutôt de les rendre moins vulnérables à l'égard d'une « dépendance excessive », selon le terme récemment utilisé par le Président du Conseil européen ?

Ces deux options sont, de fait, porteuses d'évolutions contrastées. Promouvoir l'indépendance conduirait à essayer de doter la France et/ou l'UE de capacités de production et de décision lui/leur permettant de s'adapter seul(e) à tout type de situation de crise. Privilégier l'autonomie conduit à s'efforcer de garantir qu'elles soient en mesure de réagir face aux crises, en s'appuyant sur des ressources industrielles à la fois internes et externes. Retenir l'« option indépendantiste » peut inciter à renforcer la présence sur notre sol de toute une série d'entreprises remplissant un rôle jugé stratégique, via le développement ou la relocalisation de leurs capacités de production. Privilégier l'« option autonomiste » revient à admettre un certain degré de dépendance vis-à-vis du monde extérieur, en lui assignant des limites sur des enjeux essentiels : ainsi de l'extrême concentration des chaînes de production

---

<sup>5</sup> Dans cette perspective, voir Pénélope Debreu, « L'Europe de la santé n'existe pas ? Si, mais peut beaucoup mieux faire », Terra Nova, avril 2020

dans certains pays d'Asie, de la position trop dominante des Etats-Unis (EU) dans plusieurs secteurs technologiques, ou encore des importations européennes massives de matières premières.

Le concept d'« autonomie stratégique » traduit dès lors la recherche d'une « indépendance dans l'interdépendance ». Il présuppose qu'il s'agit prioritairement pour la France et l'UE de disposer d'une pleine maîtrise de l'accès à certaines ressources et industries essentielles en termes sécuritaires et économiques. Et il suppose la mise en place de politiques et d'outils dont le rapport coût/efficacité semble bien meilleur que celui qu'engendrerait le renforcement de l'indépendance nationale des pays de l'UE sur la base de 27 stratégies à la fois parallèles et concurrentes.

Dans ce contexte, c'est autour de la notion de « vulnérabilités » nationales et européennes que pourront avantageusement se déployer les réflexions et les réponses visant à renforcer notre autonomie stratégique : il s'agit de bien identifier les menaces extérieures qui pèsent sur l'exercice de la souveraineté de la France et des pays de l'UE et sur leurs capacités à défendre leurs intérêts et leurs valeurs dans un monde marqué par une compétition accrue entre les EU, la Chine, l'UE, la Russie etc<sup>6</sup>. C'est sur cette base que l'« European Council on Foreign Relations » (ECFR) a conduit d'éclairants travaux sur la « souveraineté stratégique », qui couvrent l'ensemble des vulnérabilités économiques, mais aussi diplomatiques et militaires des Etats-membres de l'UE<sup>7</sup> et qu'il a formulé des recommandations en matière de diplomatie et de défense, mais aussi sur les registres économiques et industriels (voir Tableau 1) – dont certaines recourent celles qui ont vocation à découler de la crise du COVID-19, et plus largement de l'évolution du contexte géopolitique mondial.

---

<sup>6</sup> A cet égard, la crise du COVID-19 conduit à renouveler l'analyse stratégique européenne et occidentale via la prise en compte des « risques pandémiques », et pas seulement des « risques géopolitiques ».

<sup>7</sup> Voir notamment Mark Leonard & Jérémy Shapiro, "Empowering EU Member states with Strategic Sovereignty", ECFR, June 2019

**Tableau 1**

**La souveraineté stratégique des Etats-membres de l'UE:  
recommandations-clés en matière économique et financière**

<b>Vulnérabilités européennes en matière économique &amp; financière</b>	<b>Agenda politique européen</b>
Prééminence monétaire et financière des EU	Créer des marchés européens des capitaux intégrées et liquides ainsi qu'un actif en euros Etablir les « lignes de swap » en euros pour les banques centrales
Imposition de sanctions extraterritoriales	Créer un fonds de compensation (pour les entreprises) Elargir « Instex » à tous les Etats-membres Adopter des contre-mesures asymétriques Etablir un Bureau chargé de l'application des sanctions de l'UE et d'enquêter sur les violations du règlement de blocage européen
Manque de transparence des investissements	Etablir une procédure pour l'examen de l'impact des investissements étrangers pour la sécurité nationale Autoriser la Commission européenne à recommander l'interdiction d'investissements pour des motifs sécuritaires
Politique de concurrence	Etendre le contrôle des aides d'Etat au delà des entreprises européennes, en prenant en compte l'importance stratégique des secteurs concernés et la sécurité nationale
Intelligence artificielle	Développer des bases de données saines et partagées pour la recherche Promouvoir une « IA » éthique sur le sol européen Former 1% des responsables politiques et le grand public

*Source : Mark Leonard & Jerémy Shapiro, "Empowering EU Member states with Strategic Sovereignty", ECFR, June 2019 [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu) - Traduction Yves Bertoncini*

C'est par exemple dans cette logique de réduction de nos vulnérabilités en matière sanitaire que sont déployées nombre de réflexions et propositions sur le renforcement de l'autonomie stratégique des Européens<sup>8</sup>, qui pourrait notamment conduire à la mise en place d'une

<sup>8</sup> Sur cet enjeu, voir notamment Djellil Bouzidi et Julien Touati, « Et si la résilience face aux pandémies passait par l'Europe ? » Fondation Jean Jaurès, Mai 2020

« force sanitaire d'urgence », de « stocks stratégiques » médicaux communs, sous le contrôle d'un Conseil chargé de la gestion des crises sanitaires. Cette « stratégie santé » de l'UE pourrait aussi inclure la mise en place de marchés publics coordonnés ou communs pour la fabrication et le stockage de futurs vaccins<sup>9</sup>, ou encore le recours à des mesures interdisant ou limitant les exportations de produits médicaux essentiels hors de l'UE en période de crise<sup>10</sup>.

## **1.2. L'AUTONOMIE STRATEGIQUE : A QUELLE(S) ECHELLE(S) GEOGRAPHIQUE(S) ?**

Parler d'autonomie stratégique doit aussi conduire à préciser la portée géographique de cet objectif, c'est-à-dire à clarifier les échelles d'action envisagées, nationale, européenne voire internationale.

S'interroger sur l'autonomie stratégique nationale est logique : les communautés nationales sont en effet perçues comme des refuges naturels en période de crise et les Etats disposent de nombre d'outils juridiques et budgétaires essentiels sur ce registre. Il s'agit dès lors, pour la France comme pour ses partenaires, de bien définir l'articulation entre leurs interventions nationales et leur appartenance à l'UE : non seulement afin de renforcer plus efficacement « notre » autonomie stratégique, mais aussi pour éviter la mise en place de politiques non coopératives et concurrentielles génératrices de dommages collatéraux, y compris si elles remettaient en cause les acquis précieux de la construction européenne (voir §-2).

L'échelon européen a dès lors vocation à être l'un des vecteurs principaux du renforcement de notre autonomie stratégique, à plusieurs titres. D'abord parce que c'est au sein du « marché intérieur » européen que nos entreprises et travailleurs déploient leurs activités, qu'il leur est possible d'exporter et d'importer, sans être soumis à des barrières ou à des discriminations fondées sur leur nationalité. Il est d'autant plus utile de maintenir l'accès à cet ample marché que ses règles fondatrices autorisent, en fait, la protection des intérêts stratégiques nationaux (voir § 3-2) et l'octroi d'aides d'Etat (voir § 2-1).

Recourir au niveau européen permet aussi de faire des « économies d'échelle », en évitant de doubler l'usage de ressources financières et productives, et donc en limitant le coût lié à notre surcroît d'autonomie stratégique. La valeur ajoutée d'une telle approche

---

<sup>9</sup> Voir l'« Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus », dont le 1<sup>er</sup> volet propose la mise en œuvre d'une « Stratégie santé » de l'UE .

<sup>10</sup> Voir Pénélope Debreu, « L'Europe de la santé n'existe pas ? Si, mais peut beaucoup mieux faire », op.cit.

européenne a par exemple fait ses preuves en matière de lutte contre les incendies, via une coordination des outils de sécurité civile (en particulier les Canadair) alternativement mis à disposition des pays de l'UE qui en ont besoin, sans qu'ils aient à en disposer en permanence sur leur sol.

C'est enfin et surtout la puissance de l'UE qui peut permettre d'agir efficacement sur au niveau international, que ce soit par le poids de son marché, et donc de ses capacités de négociation, par ses capacités législatives et réglementaires, ainsi que par la conjugaison des ressources diplomatiques de l'ensemble de ses Etats-membres. Dans cette perspective, il convient naturellement d'amplifier l'affirmation d'une UE plus proactive au niveau international, et qui conduise non pas seulement à s'adapter à la mondialisation mais aussi à la façonner<sup>11</sup>. Fondée sur une « intégration négative » visant à déjouer le heurt des puissances et à privilégier l'efficacité économique (démantèlement des barrières au commerce, interne et externe, mise en concurrence en son sein, etc.), l'UE doit tirer parti de la crise du COVID-19 afin de promouvoir une « intégration positive » combinant efficacité économique et affirmation géopolitique, dont l'autonomie stratégique pourra constituer l'objectif cardinal<sup>12</sup>.

La quasi-absence de matières premières énergétiques sur notre continent nous instruit enfin sur la manière de renforcer notre autonomie stratégique dans un contexte international ouvert<sup>13</sup>. Elle nous conduit en effet à développer les sources d'énergie renouvelable en France et en Europe, mais aussi à diversifier nos sources d'approvisionnement afin de ne pas dépendre d'un seul pays, d'une seule région ou d'une seule source d'énergie, et donc afin d'être davantage à l'abri de crises éventuelles. Cet exemple doit être médité à l'heure où beaucoup semblent réduire le renforcement de notre autonomie stratégique au rapatriement de capacités de production sur notre sol, sur fond de « dé-mondialisation ». Ce renforcement pourrait en effet tout aussi bien être recherché via le redéploiement de nos chaînes de production vers d'autres pays, de l'Asie du Sud Est à l'Afrique, afin qu'elles dépendent moins de la Chine.

---

<sup>11</sup> Sur ces défis, voir Laurent Cohen-Tanugi, « Euromonde 2015 : une stratégie européenne pour la mondialisation », Rapport aux Ministres français de l'économie et des affaires sociales, La documentation française, juin 2008

<sup>12</sup> Sur ces enjeux, voir notamment Pascal Lamy, « Union européenne : vous avez dit souveraineté ? », Commentaire n°169, Printemps 2020

<sup>13</sup> Sur cet enjeu, voir notamment Laurent Lacroix, « Quelle Europe de la supply chain et des approvisionnements ? », Question d'Europe n°561, Fondation Robert Schuman, Juin 2020

La promotion de l'autonomie stratégique de l'UE en matière de défense offre un autre exemple de la nécessité de l'inscrire dans un cadre international plus vaste, cette fois-ci afin de susciter un consensus politique suffisant. Sur ce registre, il est en effet plus mobilisateur d'évoquer le renforcement du « pilier européen de l'Alliance atlantique » plutôt qu'une « autonomie stratégique » dont les relents indépendantistes angoissent nombre de pays européens, dès lors qu'elle leur laisse augurer d'un retrait complet des EU, présumés seuls capables de les protéger de la Russie.

### **1.3. UNE AUTONOMIE STRATEGIQUE FONDEE SUR UN TRIPTYQUE ENTREPRISES-ETATS-UE**

Le renforcement de notre autonomie stratégique a vocation à intervenir dans un cadre politique et juridique fondé sur trois piliers principaux :

- une économie de marché qui laisse les entreprises faire librement leurs choix (hors le cas particulier des entreprises dont l'Etat est actionnaire), y compris en matière de localisation de leurs investissements – ces choix s'inscrivant dans le cadre juridique mis en place par les autorités publiques nationales et européennes et sous le regard des consommateurs ;
- des politiques industrielles largement conduites au niveau national, et qui visent à créer un contexte propice à l'activité des entreprises (éducation, infrastructures, fiscalité, etc.) et à apporter un soutien ciblé à tel ou tel secteur, en fonction de la structure des économies des Etats-membres et de l'ampleur de leurs moyens – la crise du COVID-19 renforçant l'intérêt d'une « stratégie industrielle européenne »<sup>14</sup>;
- enfin, un cadre communautaire qui se focalise traditionnellement sur la satisfaction des consommateurs de l'ensemble de l'UE, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises (pour leurs consommations intermédiaires) – cadre dont l'évolution doit résulter d'un large accord entre États-membres et forces politiques.

Dans ce contexte, il importe de souligner que de nombreuses entreprises européennes ont d'ores et déjà engagé des stratégies de relocalisation de leurs activités, bien avant la crise du COVID-19. Ces stratégies sont notamment fondées sur la volonté de privilégier une production plus personnalisée, de profiter du rapprochement industrie-services, de contribuer à la lutte contre la pollution et d'affirmer la « responsabilité sociétale des entreprises » (RSE)

---

<sup>14</sup> Sur ce registre, voir Commission européenne, « Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe », mars 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf)

aux yeux de leurs clients. De telles relocalisations peuvent aussi découler de la hausse des salaires constatée dans des pays à bas coût comme la Chine, même si une telle hausse a pour effet de rendre encore plus solvable la demande domestique, et donc d'accroître les motifs d'une localisation productive sur place<sup>15</sup>. Il appartient aux autorités publiques d'accompagner et d'amplifier ce mouvement de redéploiement productif, en tirant parti de la perturbation des « chaînes de valeur » consécutive au COVID-19 et en affirmant la prééminence de leurs objectifs régaliens en matière de sécurité collective.

Dans cette perspective, il importe également de rappeler que la priorité traditionnellement accordée par l'UE aux consommateurs procède moins d'une « naïveté » intellectuelle que d'un double arbitrage des États membres :

- arbitrage politique d'une part, qui traduit la difficulté européenne de faire des choix industriels avantageant par nature les pays accueillant les sièges sociaux et les emplois concernés (alors que les consommateurs peuvent être servis dans tous les pays) ;
- arbitrage économique d'autre part, dès lors que la libéralisation européenne, aussi bien interne (marché unique) qu'externe (ouverture commerciale) est jugée très profitable par la plupart des pays de l'UE.

La crise du COVID-19 semble conduire à quelques ajustements bienvenus sur ce double registre, dont témoigne par exemple le constat dressé par le Président du Conseil européen Charles Michel en amont de la visioconférence des chefs d'Etat et de gouvernement du 23 avril 2020 : « *Nous devons assurer l'autonomie stratégique de l'UE par une politique industrielle dynamique, un soutien aux PME et aux jeunes pousses, et un filtrage efficace des investissements étrangers directs. La pandémie de Covid-19 a montré qu'il était urgent de produire des biens essentiels en Europe, d'investir dans des chaînes de valeur stratégiques et de réduire la dépendance excessive à l'égard des pays tiers dans ces domaines* »<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> C'est aussi pour accéder à la demande domestique que les entreprises localisent leurs activités dans tel ou tel pays, plus encore que pour y bénéficier de salaires à bas coûts – sur cet enjeu, voir notamment Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi, « Désindustrialisation, délocalisations », Rapport pour le Conseil d'analyse économique, 2005 <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/055.pdf> ou encore Lionel Fontagné: <http://www.cepii.fr/BLOG/bi/post.asp?IDcommuniqu=226>

<sup>16</sup> Voir Charles Michel, « Une feuille de route pour la relance » op. cit.

## 1.4. L'AUTONOMIE STRATEGIQUE : DANS QUELS SECTEURS ?

Si le renforcement de l'autonomie stratégique française et européenne en matière sanitaire semble désormais faire consensus, il n'en va pas de même s'agissant des autres secteurs potentiellement concernés. Or leur identification est décisive.

Interrogée le 17 mars suite aux propos tenus sur ce registre par Emmanuel Macron lors de sa première intervention télévisée, la porte-parole du gouvernement français Sibeth Ndiaye a cité, outre le secteur pharmaceutique, celui de l'automobile, en pointant la vulnérabilité qu'entraînait la grande fragmentation internationale des chaînes de valeur. Elle a ajouté qu'il convenait d'engager un « *changement de paradigme* » au regard de cette internationalisation des chaînes de production et qu'il conviendrait de « *se poser la question dans d'autres domaines* ». Dans ce contexte, nul doute que beaucoup d'autres secteurs sont susceptibles de se tourner vers les autorités publiques afin que soit reconnue leur dimension stratégique et que soient prises les décisions de soutien et/ou de protection qu'ils jugent nécessaires.

La Société civile des Auteurs Réalisateur Producteurs français (ARP) a par exemple salué les annonces formulées par Emmanuel Macron le 6 mai 2020, via un communiqué intitulé « *Souveraineté culturelle et cinéma* »<sup>17</sup> dans lequel elle demande notamment aux autorités françaises de « *protéger au plus vite nos actifs stratégiques, dont nos catalogues de films, afin qu'ils ne puissent être vendus dès demain à des acteurs chinois ou américains* ».

Le secteur agro-alimentaire français souligne également de manière récurrente sa dimension stratégique. Il utilise des arguments rationnels et émotionnels qui ne sont pas sans rappeler la mobilisation suscitée en 2005 par une éventuelle prise de contrôle de Danone par Pepsi. Celle-ci avait suscité une levée de boucliers dans les milieux politiques hexagonaux mais aussi de nombreuses interrogations au niveau international, dès lors que l'entreprise concernée n'était ni publique, ni aisément rattachable à des enjeux stratégiques (comme ceux existant en matière de défense).

Au niveau européen, des secteurs industriels réunis au sein d'« AEGIS Europe » ont écrit à la présidente de la Commission européenne, Ursula Von Der Leyen<sup>18</sup>, pour lui demander de

---

<sup>17</sup> Voir <https://www.larp.fr/communiqués/souverainete-culturelle-et-cinema-les-cineastes-de-larp-saluent-les-annonces-du-president-de-la-republique/>

<sup>18</sup> Voir « Facing the great takeover – EU industry requires protection », AEGIS Europe, 2 April 2020 <https://static1.squarespace.com/static/5537b2fbe4b0e49a1e30c01c/t/5e8705f7d6ea570f51bb20c0/1585907199896/20-04-03+Letter+to+President+von+der+Leyen+COVID+19.pdf>

mieux « protéger les entreprises et les infrastructures contre les prises de contrôle étrangères », y compris via une « aide financière en rapport avec l'impact du COVID-19 pour les entreprises déjà dans une situation critique », mais aussi via un soutien aux « industries soumises à un commerce déloyal ». Cette alliance regroupant vingt-cinq associations professionnelles allant des métaux au verre en passant par les constructeurs de vélos, le transport maritime et ferroviaire, les engrais et les énergies renouvelables, il ne va pas être aisé de discerner lesquels doivent être prioritairement concernés par les politiques publiques visant à renforcer l'autonomie stratégique de notre continent.

Un tel débat doit pourtant avoir lieu, tant au niveau français qu'au niveau européen. Dans cette perspective, la « nouvelle politique industrielle » proposée par la Commission en mars 2020<sup>19</sup> fournit les bases d'une discussion politique constructive. Elle affirme en effet la nécessité de renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe et donc de « réduire sa dépendance vis-à-vis des autres pour les choses dont nous avons le plus besoin : matériaux et technologies critiques, alimentation, infrastructures, sécurité et autres domaines stratégiques ». Outre l'industrie pharmaceutique, elle cite également les secteurs de la défense et de l'espace, celui des matières premières non fossiles, y compris agricoles, ainsi que les « Key Enabling Technologies » (micro et nanoélectronique, nanotechnologie, biotechnologie industrielle, matériaux avancés, photonique et technologies de fabrication avancées) sur lesquelles l'UE et ses États membres sont invités à intensifier leurs efforts de recherche et de développement.

Un tel inventaire a vocation à être complété et affiné par les dirigeants nationaux et européens, qui doivent l'étendre au secteur des services, également perturbés par la crise du COVID-19<sup>20</sup>. Ils pourraient aussi mettre l'accent sur notre dépendance en matière de données, en matière financière et monétaire ou encore sur la nécessité de réduire notre consommation de ressources naturelles dans le cadre du « Pacte vert européen ». L'important est qu'une clarification et une hiérarchisation soient apportées afin que les interventions publiques et ressources nécessaires bénéficient bien aux secteurs les plus essentiels pour notre autonomie stratégique.

---

<sup>19</sup> Voir Commission européenne, « Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe », mars 2020, op.cit.

<sup>20</sup> Nombre de centres informatiques et de centres d'appels sont par exemple localisés en Inde.

## **2. CONSOLIDER LE CADRE LIBERAL EUROPEEN, SOCLE DE NOTRE AUTONOMIE STRATEGIQUE**

La crise du COVID-19 n'a pas seulement amplifié le débat sur le renforcement de notre autonomie stratégique. Elle a aussi utilement conduit à ajuster, voire à suspendre temporairement l'application de certaines règles fondamentales de l'UE en matière de déficit public (§-2.1), de contrôle des aides d'Etat (§-2.2) et de libre circulation (§-2.3), afin de permettre à ses États membres de mieux faire face à l'urgence. Avant que de célébrer en France cette « étrange victoire »<sup>21</sup>, par nature ponctuelle, il serait salutaire de s'aviser que la crise économique en cours démontre la grande utilité de ces règles communautaires en termes d'autonomie stratégique, et qu'en ce sens, c'est également grâce à son libéralisme que « l'Europe protège ».

### **2.1. DES DEFICITS EXCESSIFS QUI RESTREIGNENT LES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES**

Sitôt l'ampleur de la crise du COVID-19 prise en compte, la Commission et le Conseil de l'UE ont décidé de suspendre l'application des engagements nationaux en termes de déficit et de dettes publics, laissant aux Etats toute l'autonomie nécessaire pour faire face au choc – en écho à la flexibilité déjà manifestée lors de la crise financière de 2008-2009. Cette flexibilité ne fait que confirmer que l'appartenance à la zone euro laisse une large autonomie budgétaire et politique aux États, en limitant les déficits sans les interdire.

Appartenir à la zone euro n'a par exemple pas empêché la France d'avoir porté son niveau de dépenses publiques à plus de 55% de son PIB en 2019, contre 47% en moyenne dans les 19 pays membres, et moins de 40% dans sept d'entre eux. Nos engagements européens portent en effet sur la limitation des déficits excessifs liés au décalage récurrent entre dépenses et recettes, mais ni sur le niveau global de ces dépenses et recettes, ni sur leur composition.

Les limites de 3% du PIB de déficit public et de 60% du PIB de dette publique convenues via le Traité de Maastricht se sont par ailleurs révélées très peu contraignantes à l'usage. La France n'a jamais cessé d'être très largement en déficit depuis lors (la France a affiché un

---

<sup>21</sup> Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « La FrancEurope : projection nationale ou projet commun », *Le Grand Continent*, Mai 2020 <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/05/08/franceurope-declaration-schuman-chopin-bertoncini/>

déficit inférieur ou égal à 3% de son PIB seulement sept fois en vingt ans<sup>22</sup>) et sa dette va allégrement dépasser les 115% de sa richesse nationale en 2020. La Finlande utilise elle aussi pleinement son autonomie budgétaire en affichant un niveau de dépenses publiques comparable à la France, mais elle n'a jamais enregistré un déficit supérieur à 3% de son PIB au cours des vingt dernières années (voir Tableau 2).

**Tableau 2**

**Nombre d'années avec un déficit public inférieur ou égal à 3% du PIB (2000-2019)**

Nombre d'années	Pays de l'UE
20/20	Estonie Finlande Luxembourg Suède
17/20	Bulgarie Autriche
16/20	Lettonie
15/20	Danemark Pays Bas
14/20	Belgique
13/20	Allemagne Irlande Lituanie
12/20	Tchéquie Italie Malte Roumanie Slovénie
11/20	Espagne
10/20	Chypre Slovaquie
9/20	Hongrie
8/20	Croatie
7/20	<b>France</b> Pologne
5/20	Portugal
4/20	Grèce

Source : données Eurostat<sup>23</sup>, calculs Yves Bertoncini

Il n'y a dès lors ni « dogme » européen en matière budgétaire, ni excommunication de la France par ses partenaires - même s'ils déplorent le non-respect de ses engagements - ni sanction par les marchés financiers. S'il y a lieu de se féliciter des taux très bas actuellement obtenus lors de l'émission de dette française, détenue en majorité par des organismes

<sup>22</sup> Entre 2000 et 2019, la France a respecté son engagement de limiter ses déficits publics à moins de 3% du PIB en 2000 et 2001, puis 2006 et 2007, puis entre 2017 et 2019.

<sup>23</sup> Voir [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10dd\\_edpt1&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en)

financiers internationaux, l'accumulation de dettes n'est pas très saine pour notre souveraineté. Elle place de fait la France dans une dépendance sans cesse croissante vis-à-vis des créanciers internationaux et des agences de notation, dont l'attitude peut être imprévisible, voire volatile.

A contrario, tous les pays de l'UE qui ont respecté les règles européennes disposent aujourd'hui de marges de manœuvre financières beaucoup plus amples pour relever les énormes défis économiques, sociaux et budgétaires liés à la crise en cours. Non seulement l'incapacité persistante de la France à ajuster ses dépenses et ses recettes l'a conduit à faire des économies, dont la nocivité en matière hospitalière et sanitaire est apparue en pleine lumière, mais elle limite désormais ses capacités financières à l'heure de la relance et de la reconstruction post coronavirus au regard de nombre de pays de l'UE.

Comme le souligne Jean-Pisani Ferry « *la leçon de cette crise est allemande : pour ne pas devoir lésiner sur le keynésianisme face à des chocs financiers, sanitaires ou écologiques, mieux vaut disposer de marges d'action* »<sup>24</sup>. La Commission prévoit que l'Allemagne va émettre 430 milliards d'euros de dette en 2020, contre 180 pour l'Italie, qui dépend donc largement du « plan de relance et de reconstruction européen » en préparation. Ainsi, la crise du coronavirus n'a pas été symétrique (l'Espagne et l'Italie y ont été beaucoup plus exposées que la moyenne des autres pays de l'UE), et elle donne lieu à des réponses budgétaires asymétriques, dont le correctif européen sera largement déterminé par les Etats qui ont les poches les plus profondes et ne sont pas soumis à l'urgence d'une relance coordonnée et solidaire. Dans ce contexte, la reconnaissance de leurs mérites et de leurs efforts en termes d'autonomie stratégique serait sans doute utile pour dégager des compromis aussi ambitieux que possible face à la crise en cours. De la même manière devrait-on pleinement reconnaître la légitimité des engagements budgétaires souscrits par tous les Etats membres de la zone euro<sup>25</sup>.

## **2.2. UN CONTROLE EUROPEEN DES AIDES D'ETAT QUI PROTEGE LA FRANCE**

La Commission européenne a rapidement indiqué que les Etats membres de l'UE pourraient massivement soutenir leurs entreprises pendant la crise actuelle et que le contrôle européen

---

<sup>24</sup> *Le Monde* [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/16/jean-pisani-ferry-annuler-la-dette-c-est-toujours-en-transférer-le-fardeau-a-d'autres\\_6039837\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/16/jean-pisani-ferry-annuler-la-dette-c-est-toujours-en-transférer-le-fardeau-a-d'autres_6039837_3232.html)

<sup>25</sup> Et ce même si les règles européennes en termes de compte public pourront être modifiées suite à la crise du COVID-19, notamment s'agissant de l'objectif d'une dette limitée à 60% du PIB.

des « aides d'Etat » serait beaucoup plus flexible qu'en temps normal. Une flexibilité similaire avait déjà été accordée lors de la crise financière de 2008-2009, qui a conduit les Etats à renflouer leurs banques et leurs établissements financiers, souvent en alourdissant d'autant leurs dettes publiques. La flexibilité liée à la crise du COVID-19 étant par nature temporaire, il semble là aussi utile de mesurer l'intérêt d'une situation plus « normale », y compris en termes d'autonomie stratégique.

Les aides d'Etat ne sont nullement « interdites » par les traités européens, même si elles sont strictement encadrées, un encadrement qui déplait traditionnellement aux entreprises avides d'aides publiques, voire aux responsables politiques interventionnistes. La France octroie ainsi en moyenne chaque année une quinzaine de milliards d'euros à des entreprises au titre de ces aides, notamment dans le secteur ferroviaire<sup>26</sup>. Cet encadrement européen a de solides fondements politiques et économiques : il s'agit d'éviter qu'une concurrence inéquitable ne s'établisse au sein du marché commun entre des entreprises qui seraient massivement soutenues par leurs autorités publiques (nationale ou locales), au détriment de leurs concurrentes des pays voisins. L'encadrement européen des aides d'Etat a par ailleurs pour objectif d'éviter que des entreprises non performantes soient artificiellement soutenues et pour effet d'éviter que les finances publiques n'en portent le poids, au final assumé sous formes d'impôts, de taxes ou de déficits.

Dans ce contexte, la crise du COVID-19 incite à rappeler que le contrôle européen des aides d'Etat protège les pays moins riches de ceux qui le sont davantage. Il suffit en effet de constater avec la Commission que l'Allemagne a déboursé la moitié des 1900 milliards d'Euros d'aides publiques qui lui ont été notifiées entre mi-mars et mi-mai 2020, c'est-à-dire autant à elle seule que les vingt-six autres États membres. L'Allemagne a ainsi pu aider ses entreprises à hauteur de 29% de son PIB, tandis que la France n'a pu le faire qu'à hauteur de 13,4% de son PIB, l'Italie de 17% et l'Espagne moins de 10%. Et les injections de capital public dans des entreprises privées représentent 6% du PIB allemand, soit six fois plus qu'en France. Si une telle situation était appelée à perdurer, elle menacerait les pays qui ont le moins de ressources à consacrer à leurs entreprises, dont la France, et donc mettrait en cause leur autonomie stratégique.

---

<sup>26</sup> Sur ce sujet, voir le « Tableau de bord des aides d'Etat » actualisé par la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html)

### 2.3. UNE « LIBRE CIRCULATION » QUI GARANTIT L'ACCES A DES RESSOURCES STRATEGIQUES

La crise du COVID 19 a enfin conduit à ébranler l'un des autres fondements de la construction européenne, à savoir l'espace de libre circulation envisagé par le Traité de Rome, rendu effectif par l'Acte unique à l'horizon 1992 et facilité par la mise en œuvre de l'accord de Schengen. La plupart des États membres a invoqué les clauses de sauvegarde prévues par le « Code Schengen », ce qui leur a permis de rétablir des contrôles systématiques à leurs frontières. Ces dernières ont ainsi constitué une « barrière » parmi d'autres face au virus, fût-elle moins efficace que nos gestes, la distanciation physique et les masques...

Elle aussi temporaire, cette autonomie accordée aux pays de l'UE a rapidement démontré combien la libre circulation des produits, services et personnes était essentielle. Il a en effet fallu rapidement aménager des voies de passage spécifiques aux frontières pour les transports routiers de marchandises, les médecins appelés à intervenir dans les pays voisins, les patients qui y étaient transférés, les livraisons des produits médicaux indispensables pour lutter contre la pandémie (notamment les respirateurs et les masques) puis les travailleurs frontaliers (plus de 350 000 en France).

La crise actuelle aura aussi rappelé l'intérêt des principes européens interdisant d'empêcher la vente et l'accès aux biens disponibles dans les autres pays de l'UE, en l'espèce les produits médicaux, comme l'Allemagne et la France ont manifesté l'intention de le faire dans un premier temps, alors que ces produits étaient essentiels pour des pays comme l'Italie et l'Espagne. C'est en effet parce que la vente de tels produits est prévue au sein de l'ensemble du marché intérieur européen, sans discrimination fondée sur la nationalité, que ses pays membres n'ont pas l'obligation de produire sur leur sol tout ce dont ils pourraient avoir besoin en cas de crise aiguë. C'est par contre en privilégiant des procédures plus souples de mise sur le marché européen pour les vaccins et les médicaments qu'on favorisera l'émulation et le dynamisme de nos entreprises pharmaceutiques, au bénéfice de l'ensemble des citoyens de l'UE.

Le secteur agro-alimentaire fournit un autre exemple de l'utilité de l'espace de libre circulation européen pour notre autonomie stratégique. Le cycle des saisons n'étant pas sujet au ralentissement-confinement, il est de fait apparu vital de continuer à faire appel à une main d'œuvre européenne pour les récoltes printanières et estivales de fruits et légumes. Malgré

le lancement d'une opération de mobilisation générale (« Des bras pour ton assiette »<sup>27</sup>) auprès des Français disponibles et volontaires (chômeurs, étudiants, etc.), il se révèle indispensable pour les producteurs concernés de continuer à recourir aux services de travailleurs saisonniers non Français, provenant notamment d'Espagne et des pays d'Europe centrale, voire au-delà.

Le secteur du tourisme, qui représente près de 12% du PIB français et bien davantage en Espagne ou en Grèce, a subi des dégâts immenses en raison de l'arrêt brutal de l'accueil de la clientèle étrangère, majoritairement européenne. C'est aussi au retour de la libre circulation européen à l'horizon de la pause estivale qu'il devra une partie de son salut.

Au total, il apparaît que la limitation des déficits excessifs préserve les marges de manœuvre budgétaires nationales, que le contrôle européen des aides d'Etat nous protège d'une concurrence faussée et que la libre circulation garantit l'accès à des ressources stratégiques. Avant que de célébrer en France l'« étrange victoire » que constitue la suspension, par nature temporaire, de l'application de ces quelques règles emblématiques de l'ordo-libéralisme européen, il serait d'autant plus utile de souligner les vertus d'un retour à la normale qu'il ne manquera pas d'intervenir à terme, au bénéfice également de notre autonomie stratégique.

### **3. MOBILISER LES OUTILS NATIONAUX ET EUROPEENS LES PLUS EFFICACES EN TERMES D'AUTONOMIE STRATEGIQUE**

Le renforcement de notre autonomie stratégique semble à la fois probable et souhaitable, dès lors que la crise du COVID-19 a mis en évidence des vulnérabilités et des dépendances que les autorités publiques ont vocation à réduire, conformément à leur rôle en matière de sécurité collective.

C'est dans le contexte évolutif rappelé ci-avant que les autorités nationales et communautaires sont donc appelées à mobiliser toute une série d'outils à la fois financiers (§-3.1), industriels (§-3.2), commerciaux (§-3.3) et normatifs (§-3.4) afin de renforcer l'autonomie stratégique des Européens<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Voir <https://desbraspourtonassiette.wizi.farm/>

<sup>28</sup> On se concentrera ici sur les enjeux essentiellement économiques et industriels, en laissant de côté l'autonomie stratégique en matière diplomatique et militaire, qui répond à des considérations spécifiques.

### 3.1. LES FINANCEMENTS PUBLICS NATIONAUX ET EUROPEENS, SOUTIENS CLES DE L'AUTONOMIE STRATEGIQUE

Les financements publics nationaux sont parmi les principaux soutiens de l'autonomie stratégique des pays de l'UE et ils concernent tous les services publics qui les rendent attractifs pour les entreprises (éducation, R&D, infrastructures, santé, sécurité, etc.). Le niveau hétérogène de ces financements au sein de l'UE reflète le plus ou moins grand degré d'interventionnisme public au sein des États membres, ainsi que l'amplitude très inégale de leurs ressources financières.

La fragmentation de ces financements publics nationaux peut par ailleurs avoir pour effet d'empêcher d'atteindre une masse critique au niveau international, comme l'a rappelé la controverse relative à l'accès présumé prioritaire accordé par Sanofi aux EU pour l'accès à un éventuel au vaccin anti COVID-19. C'est en effet parce que l'Autorité américaine pour le développement et la recherche avancée biomédicale (Barda) peut passer une commande fédérale aux entreprises qu'elle dispose de ressources massives, et qui lui donnent la priorité au regard des commandes passées par d'autres Etats moins riches – ou moins unis. D'où l'appel d'offre conjoint lancé par la Commission européenne pour la recherche d'un vaccin, ainsi que les propositions formulées pour renforcer l'autonomie stratégique européenne sur ce registre<sup>29</sup>.

Les financements publics nationaux couvrent aussi les aides directes aux acteurs économiques dans les quinze domaines inventoriés par des « lignes directrices » établies au niveau européen afin de garantir une concurrence équitable entre Etats-membres<sup>30</sup>. Emanant des autorités nationales et locales sous des formes diverses (subventions, crédits d'impôt, etc.), ces financements publics comprennent notamment les aides « à finalité régionale » (aménagement du territoire), les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, les aides en faveur des infrastructures à haut débit et en faveur des infrastructures locales, des aéroports régionaux et des ports, ainsi que les aides à la protection de l'environnement. Comme on l'a souligné, l'octroi de ces aides d'Etat au niveau national reflète lui aussi l'inégalité des ressources dont disposent les différents pays de l'UE,

---

<sup>29</sup> Sur cet enjeu, voir Isabelle Marchais, « La course aux vaccins contre le COVID-19 : un défi majeur pour l'Europe » Institut Jacques Delors, Mai 2020

<sup>30</sup> Voir la dernière version du Règlement d'exemption déclarant 15 catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0651-20170710&from=EN>

et donc leur impact concurrentiel négatif pour certains d'entre eux, en dépit de l'encadrement communautaire.

Dans ce contexte, les financements européens prévus dans le cadre du plan de relance et de reconstruction « Next generation EU » proposé par la Commission<sup>31</sup> doivent être salués. Ce plan a certes d'abord pour objectif de revigorer des économies mises sous cloches et de réparer les énormes dégâts causés par la crise du COVID-19. C'est dans cette optique que les financements exceptionnels prévus, à hauteur d'environ 750 milliards d'euros, seront vraisemblablement dépensés en trois ou quatre ans. Au delà de cet effort inédit et historique de stabilisation conjoncturelle<sup>32</sup>, le plan de l'UE a aussi un objectif de reconstruction plus structurel, qui peut contribuer à consolider l'autonomie stratégique des Européens – au-delà du secteur sanitaire. Ainsi la « Facilité pour la relance et la résilience », l'Instrument de soutien à la solvabilité » et le programme « Invest EU » (qui prend la suite du Plan d'investissement dit « Plan Juncker ») pourront-ils bénéficier à des secteurs clés pour notre autonomie stratégique ainsi qu'à des projets favorisant la transition énergétique de notre continent – et donc réduire sa dépendance extérieure. Sur ce dernier point, les prêts et garanties accordés par la Banque Européenne d'Investissement joueront eux aussi un rôle décisif, dès lors qu'elle a désormais pour objectif d'en consacrer la moitié à des projets favorisant la transition climatique de l'UE à l'horizon 2025.

Le Plan de relance européen sera par ailleurs complété par l'adoption d'un nouveau budget communautaire pour la période 2021-27 (à hauteur d'environ 1 100 milliards d'euros, soit environ 160 milliards d'euros par an). La hausse des dépenses communautaires substantielles déjà consacrées aux infrastructures de transport, d'énergie et de communication, y compris digitale (notamment 5G et communication quantique), celle des dépenses de recherche-développement et les montants dédiés au nouveau Fonds pour la défense pendant la période 2021-2027 seront eux aussi autant de tests de la détermination des Européens à renforcer leur autonomie stratégique à moyen terme.

Les efforts européens de sauvetage, de relance et de reconstruction s'appuyant en partie sur l'émissions de dettes communes par les acteurs de l'UE mobilisés (Commission, MES et

---

<sup>31</sup> Pour une présentation du plan européen de relance et de reconstruction, voir [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_940)

<sup>32</sup> Les interventions de la BCE ayant elles davantage pour finalité d'éviter toute crise de liquidité et de solvabilité des acteurs financiers et des Etats.

BEI)<sup>33</sup>, leur ampleur peut par ailleurs contribuer à conforter le rôle international de l'euro<sup>34</sup>. C'est en effet la première fois que les institutions européennes emprunteront si massivement (jusqu'à 750 milliards d'euros pour la seule Commission), ce qui pourra contribuer à conforter la signature de l'UE sur les marchés financiers, surtout si cet effort exceptionnel et temporaire était appelé à se renouveler. Il en irait de même de l'émission de dettes communes par les Trésors nationaux, qui suppose cependant que d'importantes conditions politiques soient remplies par les Etats membres concernés en termes de solidarité et de responsabilité nationales<sup>35</sup>.

Dès lors que les ressources publiques ne peuvent pas tout, le développement du capital risque européen contribuera enfin lui aussi à favoriser l'essor d'acteurs économiques continentaux dans tous les secteurs, y compris ceux les secteurs innovants déterminants pour notre autonomie stratégique.

### **3.2. LA POLITIQUE INDUSTRIELLE, PORTEUSE D'UNE AUTONOMIE STRATEGIQUE SECTORIELLE**

La crise du COVID-19 a ravivé la discussion sur la prise de contrôle d'actifs et de technologies stratégiques européens par des entreprises étrangères. Elle stimule aussi le débat sur les conditions d'ouverture de l'UE, premier continent pour l'accueil des investissements étrangers, qui sont essentiels pour la croissance et l'emploi européens<sup>36</sup>.

Le droit des investissements est en grande partie façonné par l'UE, dès lors que le droit du marché intérieur fixe les principes de libre circulation des capitaux et de non discrimination, et que de nombreux accords commerciaux bilatéraux comportent des chapitres importants sur la facilitation de l'investissement. Les Etats membres de l'UE n'en conservent pas moins d'importantes marges de manœuvre pour protéger au mieux les intérêts industriels qu'ils

---

<sup>33</sup> Sur cet enjeu, voir Djellil Bouzidi « Pour un Financement européen de la crise – Contre les chocs récessifs violents, des obligations européennes indexées sur le PIB », Terra Nova, Avril 2020

<sup>34</sup> Sur cet enjeu, voir Commission européenne, « Vers un renforcement du rôle de l'euro », 2018 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2018-796-communication\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2018-796-communication_fr.pdf)

<sup>35</sup> Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini, « La solidarité européenne en temps de crise : un héritage à approfondir face au COVID-19 », Fondation Robert Schuman, avril 2020 <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-555-fr.pdf>

<sup>36</sup> Selon la Commission européenne, les stocks d'investissements directs étrangers détenus par des investisseurs de pays tiers dans l'UE s'élevaient à 6 295 milliards d'euros à la fin de 2017 et fournissaient 16 millions d'emplois directs aux Européens.

jugent stratégiques, dans le respect des traités européens<sup>37</sup>. Ils peuvent ainsi privilégier l'actionnariat public (y compris via des actions spécifiques/« golden shares »), mettre en place des régimes légaux d'autorisation préalable, ou encore favoriser l'adoption de statuts commerciaux rendant difficiles les prises de contrôle externes (tel le statut en commandite ou les statuts mutualistes).

La politique industrielle des États membres de l'UE repose de fait sur des formes de participation publique au capital des entreprises jugées stratégiques, gérées en France par l'Agence des participations de l'Etat. C'est lorsqu'il est actionnaire, a fortiori majoritaire ou principal, que l'Etat peut le plus facilement obtenir des contreparties des entreprises concernées, notamment en termes de localisation de leurs investissements. Suite à la crise du COVID-19, il est probable que l'UE puisse non seulement autoriser mais aussi inciter les Etats à recapitaliser les entreprises en difficulté et à prendre des participations au capital de groupes stratégiques visés par des investisseurs extra-européens.

C'est aussi dans cette perspective que la création d'une nouvelle « Facilité d'investissement stratégique » a été proposée par la Commission en mai 2020 dans le cadre de son « Plan de relance et de reconstruction »<sup>38</sup>. Son objectif affiché est le « renforcement de notre résilience et de notre autonomie stratégique en ce qui concerne l'ensemble des technologies et chaînes de valeur clés ». Intégrée au programme « Invest EU », continuateur du « Plan Juncker », cette Facilité devrait bénéficier d'une contribution budgétaire d'environ 15 milliards d'euros et générer des investissements publics et privés allant jusqu'à 150 milliards d'euros. La Commission a à juste titre souligné la nécessité que les investissements concernés participent pleinement à la mise en œuvre des transitions écologique et numérique, et qu'ils n'aient pas vocation à soutenir des entreprises non viables.

Quatorze des vingt-sept pays de l'UE disposent à ce stade de régimes légaux visant à autoriser les investissements directs étrangers<sup>39</sup> dans des secteurs jugés sensibles ou stratégiques. Beaucoup d'entre eux ont décidé de les durcir suite à l'irruption du COVID-19

---

<sup>37</sup> Sur cet enjeu, voir Yves Bertoncini, « La protection des intérêts stratégiques dans l'UE : une voie étroite ? » CAS, 2009 <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/noteveille161vf.pdf>

<sup>38</sup> Voir Commission européenne, Le budget de l'Union, moteur du plan de relance pour l'Europe, mai 2020 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_1-fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1-fr.pdf)

<sup>39</sup> Les 14 pays de l'UE disposant début 2020 de mécanismes de filtrage des investissements directs étrangers sont l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, la Finlande, la France, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et l'Espagne.

et à l'affaiblissement de leurs entreprises. La France a ainsi décidé fin avril 2020 d'ajouter le secteur des biotechnologies (et donc des vaccins) à la douzaine de secteurs pour lesquels une éventuelle prise de contrôle extra-européenne est soumise à autorisation. Il a été aussi décidé d'abaisser à 10% des droits de vote le seuil de détention à partir duquel un investisseur non européen doit déposer une demande d'autorisation préalable à Bercy.

La Commission encourage depuis plusieurs années l'ensemble des États membres à se doter de tels mécanismes d'autorisation<sup>40</sup>, y compris via un « mécanisme européen de filtrage » entré en vigueur en mars 2019<sup>41</sup>. A la faveur de la crise du COVID-19, elle a émis des lignes directrices pour encourager les États membres à effectuer un tel « filtrage » dans les secteurs de la recherche médicale, de la biotechnologie et des infrastructures de recherche, tout en appelant à nouveau l'ensemble des pays de l'UE à se doter d'outils protecteurs en matière d'investissements étrangers.

Dans ce contexte, le durcissement probable des conditions d'investissement d'acteurs chinois en Europe devra être mis en œuvre à l'aune des contre-mesures éventuelles prises vis-à-vis des investissements européens en Chine, à l'heure où le retrait américain peut les rendre plus désirables et donc rééquilibrer les rapports de force UE-Chine.

La mise en place de partenariats et rapprochements industriels est aussi de nature à atteindre une taille critique internationale dans les secteurs jugés stratégiques. Ces rapprochements sont traditionnellement initiés par les entreprises pour procéder à des fusions et acquisitions, sous le contrôle de la politique de concurrence de l'UE. A cet égard, s'il est très excessif de dire qu'elle empêche l'émergence de « champions industriels européens »<sup>42</sup>, la France et l'Allemagne ont plaidé il y a quelques mois pour un changement d'approche visant à évaluer l'impact des fusions et acquisitions non seulement à l'aune du

---

<sup>40</sup> Voir « Accueillir les investissements directs étrangers tout en protégeant les intérêts essentiels », Commission européenne, 2017 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0494&from=EN>

<sup>41</sup> Voir le Règlement européen sur le filtrage des investissements étrangers : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-72-2018-INIT/fr/pdf>

<sup>42</sup> Sur ce sujet, voir Antoine Michon, Emmanuel Combe, Paul-Adrien Hyppolite, « L'Europe face aux nationalismes américains et chinois – Politique de concurrence et industrie européenne (1) » [http://www.fondapol.org/wp-content/uploads/2019/12/169\\_I\\_EUROPE-NAT-ECO\\_2019-12-02\\_w.pdf](http://www.fondapol.org/wp-content/uploads/2019/12/169_I_EUROPE-NAT-ECO_2019-12-02_w.pdf)

marché européen mais aussi du marché mondial<sup>43</sup>. Ce débat met en exergue la tension entre préservation du choix des consommateurs européens et capacité des entreprises européennes à atteindre une masse critique de dimension mondiale. La Commission européenne ne s'est pas montrée fermée à une telle réflexion, mais ses propositions sont encore à venir.

Des rapprochements peuvent aussi intervenir dans le cadre des « projets européens d'intérêt commun », construits autour d'un objectif industriel stratégique et déjà mis en œuvre dans le secteur microélectronique et dans celui des batteries électriques. Ces projets peuvent bénéficier d'aides d'Etat importantes dès lors que plusieurs Etats membres y participent et que des PME y sont associées. Le secteur de « l'hydrogène propre » devrait faire l'objet d'un nouveau projet de ce type très prochainement, tandis que les secteurs des « clouds industriels », des nanotechnologies et de l'exploitation des terres rares sont également pressentis. Cette voie est sans doute la plus prometteuse pour concilier innovation à l'échelle européenne, coopération multi-acteurs et orientation des investissements publics et privés vers secteurs et technologies stratégiques.

**Tableau 3**

**Principaux outils industriels nationaux et européens**

<b>Outils nationaux</b>	<b>Outils européens</b>
Actionnariat public des entreprises Aides d'Etat	Encadrement/autorisation des aides d'Etat
Régimes d'autorisation des investissements	Mécanisme de filtrage des investissements
Fusions-acquisitions des entreprises	Contrôle des fusions & acquisitions Projets européens d'intérêt commun
Politiques de R&D	Programmes de soutien à la R&D
Développement du capital risque	Banque Européenne d'Investissement Union des marchés de capitaux

Source : Yves Bertoncini

<sup>43</sup> L'« Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus » appelle à nouveau à « adapter la stratégie industrielle de la Commission à la reprise (et) à moderniser la politique européenne de concurrence ».

### 3.3 LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPEENNE, UN OUTIL PROTECTEUR A RENFORCER

Compétence exclusive de l'UE, la politique commerciale constitue un outil majeur en matière d'autonomie stratégique puisqu'elle façonne nos relations avec des pays à la fois concurrents et partenaires. C'est en effet grâce aux droits de douanes et quotas qu'elle peut appliquer à tel ou tel produit, aux barrières non tarifaires (normes sanitaires et techniques, etc.) qu'elle peut imposer (voir §-3.4) et via les règles qu'elle définit en matière de services et d'investissement que l'UE peut protéger certains secteurs et entreprises, fût-ce au risque de se voir imposer en retour d'autres droits de douane et quotas par les pays concernés.

C'est ainsi que l'UE a protégé son agriculture depuis les origines de la construction européenne contribuant ainsi à l'autonomie alimentaire des Européens, même si la « préférence communautaire » pratiquée en la matière s'est largement érodée depuis les années 1960<sup>44</sup>. Les tentatives de démantèlement de cette protection communautaire suscitent des levées de bouclier récurrentes en France, comme l'ont encore récemment confirmé les négociations des accords UE-Mercosur et UE-Canada.

Les droits de douanes et quotas pratiqués par l'UE ont aujourd'hui quasiment disparu en matière industrielle, sur la base d'accords commerciaux ayant pour objectif de faciliter l'importation de produits étrangers meilleur marché et de permettre l'exportation de produits européens vers les pays partenaires<sup>45</sup>. C'est cette ouverture commerciale de l'Europe en matière industrielle, dans le cadre des règles et des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a permis la mise en place de chaînes de valeur très fortement internationalisées, au point d'être totalement déstabilisées par l'intrusion disruptive du COVID-19.

Certains plaident pour un retour à des droits de douane plus élevés ou à des quotas dans certains secteurs dans le but de favoriser la production sur le sol européen. Ce mouvement de fermeture aurait cependant des coûts non négligeables dans une Europe beaucoup plus ouverte que ses principaux concurrents<sup>46</sup>. Ces coûts pourraient être accrus si les pays visés

---

<sup>44</sup> Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini et Céline Mareuge, « La préférence communautaire, un choix collectif en évolution », CAS, 2007 <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/noteveille75.pdf>

<sup>45</sup> L'UE compte aujourd'hui environ 175 accords commerciaux couvrant l'ensemble des régions du monde mais laissant de côté quelques grands pays comme les Etats-Unis, la Chine et l'Inde.

<sup>46</sup> Les importations représentent plus de 40% du PIB de la zone euro contre environ 20% du PIB aux USA et en Chine.

décidaient eux aussi, en rétorsion, d'augmenter leurs droits de douanes et quotas à l'égard des produits européens, dans le prolongement des tensions et hausses ponctuelles déjà générées par l'administration Trump. On peut dès lors se demander si un tel scénario serait possible politiquement dans l'UE dans la mesure où la plupart de ses États membres considère bénéficiaire de la mondialisation commerciale et où l'élection de ses dirigeants n'est pas indexée, comme aux EU, sur les scores qu'ils obtiennent dans des régions ayant des intérêts industriels défensifs bien précis (par exemple en matière automobile ou métallurgique).

C'est donc vers d'autres outils de la politique commerciale qu'il convient de se tourner pour défendre les intérêts et l'autonomie de la France et de l'UE, et d'abord vers ceux de la défense commerciale. L'UE taxe déjà les importations en provenance d'entreprises étrangères pratiquant le dumping. Elle devrait aussi taxer celles qui proviennent d'entreprises extra-européennes bénéficiant d'aides d'Etat massives, notamment en Chine, et qui peuvent grâce à ces aides menacer la viabilité d'entreprises françaises et européennes. Si les outils dont l'UE dispose pour corriger des situations avérées de concurrence déloyale ont déjà été modernisés en 2017 et 2018, la Commission Von Der Leyen a annoncé des ajustements complémentaires en matière de pratiques antisubventions. Ils devraient prochainement faire l'objet d'un « Livre blanc sur un instrument relatif aux subventions étrangères », puis d'une proposition de nouvel instrument juridique visant à remédier aux distorsions de concurrence causées au niveau international. Pour être pleinement efficaces, ces ajustements juridiques doivent être complétés par des mesures très concrètes visant notamment à faciliter l'accès des PME et des ETI aux outils de défense commerciale ; à accroître les ressources humaines dont dispose la Commission sur ce registre, afin d'accélérer les procédures d'examen et de sanction ; enfin, à donner davantage d'indépendance à la Commission afin que les décisions de l'UE soient au maximum soustraites aux pressions des États membres, qui peuvent eux-mêmes être soumis à des influences extra-européennes<sup>47</sup>.

C'est dans le même esprit que devraient également être revues les conditions d'accès des entreprises publiques étrangères aux marchés publics européens, afin qu'en soient écartées

---

<sup>47</sup> Sur ce sujet, voir les excellents analyses et recommandations d'Antoine Michon, Emmanuel Combe, et Paul-Adrien Hyppolite, « L'Europe face aux nationalismes américains et chinois - Les pratiques anti-concurrentielles étrangères (2) & Défendre l'économie européenne par la politique commerciale (3) » Fondapol, 2019 <http://www.fondapol.org/etude/leurope-face-aux-nationalismes-economiques-americain-et-chinois-3-defendre-leconomie-europeenne-par-la-politique-commerciale/>

celles qui bénéficient d'avantages concurrentiels indus et peuvent donc menacer la viabilité d'entreprises européennes dans des secteurs stratégiques. C'est cependant d'abord une « réciprocité positive » que les Européens vont rechercher, c'est-à-dire un meilleur accès aux marchés publics des pays extra-européens, davantage qu'une réciprocité punitive. Si les accords commerciaux bilatéraux signés par l'UE contiennent déjà de telles dispositions, ils ne couvrent pas des pays comme la Chine, les Etats-Unis et l'Inde, où se situent d'énormes débouchés potentiels... Mais il est à prévoir que les Européens hésiteront à accorder une forme de préférence communautaire aux entreprises européennes, sous forme d'un « Buy European Act », à l'heure où l'énorme dégradation de leurs comptes publics incitera à ne pas écarter par principe des offres extra-européennes moins coûteuses, et donc avantageuses aux yeux des contribuables des Etats-membres.

### **3.4 LES NORMES SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTALES, « ARMES PAR DESTINATION » DE L'AUTONOMIE STRATEGIQUE EUROPEENNE**

L'autonomie stratégique de la France et de l'UE pourra enfin être renforcée, fût-ce indirectement, par l'affirmation accrue des normes sanitaires et environnementales européennes. Le pouvoir de marché de l'UE lui permet en effet d'imposer des normes et standards conformes à sa conception de la précaution autant qu'à ses intérêts économiques<sup>48</sup>. Cette puissance marchande favorise une large diffusion des normes européennes au niveau international, dans des domaines aussi divers que le droit des fusions-acquisitions, l'exploitation durable du bois (FLEGT), la pêche durable (lutte contre la pêche illégale), l'importation des diamants et minerais ou encore la protection des données. La puissance normative européenne peut ainsi avoir des répercussions favorables en termes d'autonomie stratégique lorsqu'elle s'exprime en matière sanitaire et environnementale. Si les normes communautaires en la matière ont avant tout pour but de traduire les préférences collectives des Européens, notamment en vue de protéger leur santé, elles compliquent de fait l'accès des entreprises et produits non européens à nos marchés, et donc favorisent le développement d'une offre européenne plus forte sur notre continent.

---

<sup>48</sup> Sur cet enjeu, voir « Pour un quinquennat européen », Pole Europe, Terra Nova, Mars 2017 [http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/333/original/15032017\\_-\\_Pour\\_un\\_quinquennat\\_europ\\_en.pdf?1489572794](http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/333/original/15032017_-_Pour_un_quinquennat_europ_en.pdf?1489572794)

Ce « précautionnisme » européen, selon l'expression de Pascal Lamy<sup>49</sup>, est déjà très actif dans le secteur agricole, où les normes sanitaires et phytosanitaires de l'UE contribuent à préserver l'avantage comparatif des produits de notre continent. L'interdiction d'exporter du bœuf aux hormones ou du « poulet chloré » vers l'UE fait ainsi office de protectionnisme non tarifaire vis-à-vis de pays comme les EU ou le Canada.

L'affirmation de telles normes est aujourd'hui portée par une nouvelle dynamique politique en matière environnementale et climatique. Elle a par exemple donné lieu à l'adoption récente d'une nouvelle "taxonomie financière" européenne incitant les entreprises à privilégier des investissements compatibles avec la préservation du climat, et qui pourraient donc davantage être dirigés vers le continent européen que vers l'extérieur. Cette « dynamique climatique » va aussi conduire à la révision des règles sur les aides d'Etat, qui pourraient davantage autoriser les interventions publiques visant à éviter les « fuites de carbone », et ainsi inciter plus d'entreprises à implanter et à développer leurs activités au sein du marché intérieur.

C'est dans la même optique que la France et les Pays-Bas viennent d'appeler à durcir la stratégie commerciale de l'UE vis-à-vis des pays suspectés de ne pas contribuer assez au développement durable et à la lutte contre le changement climatique<sup>50</sup>. Ils appellent ainsi au renforcement des "chapitres sur le développement durable" dans les accords commerciaux de l'UE, y compris via l'insertion des accords de Paris comme éléments essentiels auxquels doivent obligatoirement se conformer nos partenaires internationaux<sup>51</sup>, au même titre que le respect des droits de l'homme. Même si certaines sanctions ont déjà été prises par l'UE suite à des violations des droits de l'homme, il reste à confirmer que les Européens seraient prêts à en adopter d'autres sur la base des accords de Paris.

Pour faciliter la transition de l'UE vers une économie bas carbone, France et Pays Bas plaident aussi, en soutien de la Commission européenne, pour la mise en place d'un "mécanisme d'ajustement carbone aux frontières", qui permettra de lutter contre la

---

<sup>49</sup> Voir Pascal Lamy, « Le Covid-19 va accélérer le passage du protectionnisme au précautionnisme », Entretien avec *Le Monde*, 9 Avril 2020 [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/04/09/pascal-lamy-le-covid-19-va-acceler-le-passage-du-protectionnisme-au-precautionnisme\\_6036080\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/04/09/pascal-lamy-le-covid-19-va-acceler-le-passage-du-protectionnisme-au-precautionnisme_6036080_3234.html)

<sup>50</sup> Voir « Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development » : <https://nl.ambafrance.org/Non-paper-from-the-Netherlands-and-France-on-trade-social-economic-effects-and>

<sup>51</sup> Le respect des droits de l'homme et l'engagement pour la non-prolifération d'armes de destruction massive sont aujourd'hui les deux éléments essentiels que doivent respecter tous les pays signataires d'accords commerciaux avec l'UE.

concurrence déloyale d'entreprises soumises à des limitations d'émissions de gaz à effet de serre moins rigoureuses. La taxation des importations européennes sur cette base pourrait cependant être jugée discriminatoire en l'absence de règles admises au sein de l'OMC et donc donner lieu à des recours juridiques et à des contre-mesures commerciales. A défaut, un système mondial de « certification bas-carbone », sur un principe similaire à celui des normes ISO, pourrait être appliqué secteur par secteur aux entreprises européennes et à toutes celles qui exportent vers l'UE afin de rétablir les conditions d'une concurrence plus juste et respectueuse du climat.

Au total, l'ensemble de ces outils visant à mieux lutter contre le changement climatique et à lutter contre la dégradation de l'environnement planétaire pourrait avoir un impact non négligeable sur la localisation de davantage d'activités productives sur le sol européen, et donc sur l'autonomie stratégique de l'UE. Ils devront cependant être utilisés avec la claire conscience que le coût des produits concernés sera sans doute plus élevé que celui des produits aujourd'hui importés, mais aussi que les partenaires commerciaux visés pourront adopter des contre-mesures visant des intérêts économiques européens, y compris dans des secteurs stratégiques.

\*\*\*

Au terme de cette présentation par nature cursive des principaux défis liés au renforcement de notre autonomie stratégique, il est possible de constater que la France a une bonne partie de son destin en mains sur ce registre et qu'il lui appartient donc de faire les choix les plus adaptés. Il est aussi possible de souligner que le sort de la France a aussi partie liée à celui de l'UE - notamment sur les registres financiers, commerciaux et normatifs - comme l'a d'ailleurs souligné Emmanuel Macron dès sa première intervention télévisée de crise le 12 mars.

Le Président de la République a depuis lors semblé entretenir le flou quant à l'équilibre à établir entre échelon national et échelon européen, en déclarant par exemple le 31 mars lors d'un déplacement à Mulhouse : *« Il nous faut retrouver la force morale et la volonté pour produire davantage en France. C'est ce que nous commençons à faire avec force et courage, sur les produits de première nécessité pour cette crise. C'est ce que nous continuerons à*

*faire le jour d'après* ». Il a également indiqué lors de son allocution télévisée du 13 avril qu'« *il nous faudra rebâtir une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique française* » et présenté le 26 mai sa stratégie de sauvetage du secteur automobile français comme un « *plan de souveraineté industrielle automobile, qui a vocation à relocaliser de la valeur ajoutée* ».

Il est donc difficile à ce stade de discerner dans quelle mesure les « décisions de rupture » annoncées par le Président de la République dès le 12 mars portent sur des politiques publiques domestiques ou si elles ont vocation à s'appliquer au niveau communautaire, après des négociations présumées réussies non seulement avec l'Allemagne<sup>52</sup>, mais aussi avec l'ensemble des partenaires européens de la France. L'avenir dira si Emmanuel Macron a les moyens de ses ambitions domestiques et continentales<sup>53</sup> mais une chose semble certaine : c'est la conciliation entre autonomies stratégiques nationale et européenne qui semble de nature à servir le plus efficacement cet objectif politique rendu d'autant plus important après la crise du COVID-19 et à l'aune d'une mondialisation toujours pleine d'opportunités, mais aussi de plus en plus instable et adverse.

---

<sup>52</sup> Le plan de relance franco-allemand présenté le 18 mai 2020 formalise une convergence des deux pays sur nombre d'enjeux évoqués ci-avant, en matière de « souveraineté sanitaire » comme de « souverainetés économiques et industrielles » de l'UE – voir <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus>

<sup>53</sup> Sur cet enjeu, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Macron l'Européen : de l'hymne à la joie à l'embarras des choix », Le Débat, n°208, Janvier-Février 2020



@TerraNovaThinkTank



@\_Terra\_Nova



Terra Nova- think tank