



**GENSHAGENER
FORUM**

für deutsch-
französischen Dialog

**FORUM DE
GENSHAGEN**

pour le dialogue
franco-allemand

Des défis majeurs pour la politique commerciale de l'UE : entre ouverture et fermeture, libre-échange et protection de l'économie

Contribution finale de Laura von Daniels, Directrice adjointe de groupe de recherche, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

VIII. édition du Forum de Genshagen, juin 2018

La politique commerciale de l'Union Européenne est actuellement marquée par une forte incertitude. Les conditions extérieures se sont détériorées. L'ordre commercial international est notamment mis en danger par le conflit entre la puissance hégémonique américaine et les aspirations de la Chine à devenir une puissance mondiale. Par ailleurs, les citoyens de l'UE doutent de la capacité effective de leur propre économie à faire face à un conflit commercial global. Cette situation provoque des dissensions internes quant à la « bonne » stratégie qui permettrait à l'UE de défendre ses intérêts propres, au cœur d'un affrontement entre grandes puissances tel qu'on ne le connaissait plus depuis la fin de la guerre froide.

Le président français, Emmanuel Macron, et le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, soutiennent l'idée d'une « Europe qui protège ». Il reste à voir si la politique européenne est à même de mettre en œuvre cette vision par des décisions politiques adéquates. Lors de la rencontre entre Emmanuel Macron et Angela Merkel au château de Meseberg en juin 2018, le gouvernement fédéral allemand a fait un pas en direction de la France. Il revient désormais aux deux pays, au poids politique et économique majeur en Europe, de prendre des décisions capables de donner de la substance à l'image d'une Europe protectrice. Celles-ci devront avoir assez de force pour rappeler aux citoyens qu'ils sont mieux lotis au sein de la communauté économique et politique de l'UE que dans la solitude de l'Etat-nation. L'idée d'une Europe protectrice soulève néanmoins des questions importantes.

Le protectionnisme est-il seulement néfaste ?

Dans sa campagne électorale, le président Donald Trump avait déjà annoncé vouloir prendre des mesures fermes à l'encontre des pays profitant abusivement, selon lui, de leurs relations commerciales avec les Etats-Unis. Ces mesures nuisant à l'Union européenne – notamment le conflit commercial relatif aux tarifs douaniers américains sur l'importation d'acier et d'aluminium, ainsi que la menace de droits de douane sur les automobiles et les pièces détachées, émergent de la part des citoyens européens des exigences de plus grande protection face à la concurrence économique. Certes, d'après les sondages, la majorité des Européens refusent que leur gouvernement suive la politique menée par Donald Trump en limitant le libre-échange. Toutefois, ils sont nombreux à se demander si nous ne risquons pas

d'être perdants faute de contrecarrer les tendances protectionnistes d'autres nations comme les Etats-Unis ou la Chine, et de mieux protéger notre propre économie contre les importations d'articles produits à bas prix.

A en croire une enquête réalisée par l'institut de sondage YouGov en février 2018, les Allemands ne sont qu'une faible majorité à souhaiter que leur gouvernement protège mieux l'économie allemande de la concurrence étrangère (57%). En revanche, les trois quarts des Français interrogés sont de cet avis.¹

Par la limitation de ses importations et la mise en place de tarifs douaniers, l'UE pourrait empêcher davantage que des secteurs économiques traditionnels (production d'acier, d'automobiles et de machines) ne soient abandonnés à long terme, suite à la concurrence de produits étrangers évinçant du marché les entreprises européennes. En plus de ces mesures destinées aux secteurs économiques traditionnels, la Commission européenne pourrait également décider de protéger de la concurrence extra-européenne des secteurs cruciaux pour l'avenir de l'UE.

Néanmoins, une politique plus protectionniste présenterait aussi des inconvénients majeurs. Il sera difficile politiquement de déterminer dans l'Union à 27 quels pans de l'économie revêtent une importance particulière. Derrière chaque définition de branches industrielles méritant une protection spécifique se cachent des conflits de répartition, pouvant bloquer le processus politique. Un autre problème, négligé par les partisans d'une politique économique plus protectionniste de l'UE, réside dans le fait que la politique commerciale ne peut répondre à elle seule aux attentes des entreprises menacées par la concurrence mondiale. En effet, pour promouvoir ses propres champions, innovants et prometteurs, l'UE doit avoir recours à d'autres instruments de politique économique. Elle ne peut toutefois pas étendre le soutien des Etats aux entreprises, y-compris les subventions, au-delà de ce que permettent les règles de l'OMC. Aussi l'UE évolue-t-elle dans un cadre relativement étroit.

Malgré tout, l'UE dispose bien d'une marge de manœuvre pour protéger les citoyens des risques liés à l'ouverture économique et à la concurrence croissante des produits étrangers : ses leviers sont les régimes sociaux, la protection de la santé, la formation initiale et la formation continue. Aucun problème économique au sein de l'Union européenne ne serait mieux résolu par une politique commerciale protectionniste que par une politique fiscale active, une politique structurelle ciblée ainsi qu'une politique monétaire prévisionnelle. Qui plus est, les coûts engendrés par un plus grand degré de protectionnisme – menant probablement à terme à une guerre commerciale généralisée – seraient très certainement plus élevés que ceux générés par tous les autres instruments alternatifs de politique économique. Enfin, un retrait de la mondialisation au moyen de frontières fermées, de tarifs douaniers et autres mesures défensives ne soulagerait pas notre marché du travail d'autres problèmes indépendants des effets du libre-échange, notamment l'essor de l'intelligence artificielle et l'automatisation du monde du travail, des processus de production jusqu'aux services. Ceci représente à l'avenir un défi aussi important, sinon plus, pour les entreprises et les marchés du travail en Europe, que les effets négatifs du libre-échange.

¹ Au cours de l'enquête en ligne réalisée pour le compte de la Fondation Bertelsmann, YouGov a demandé au total à 14.381 personnes au Canada, en Chine, en France, en Allemagne, en Inde, en Indonésie, au Mexique, en Turquie, en Russie, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne si leur pays devait davantage protéger l'économie nationale contre la concurrence étrangère. Source : URL : <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2018/april/people-want-a-safety-net-for-globalization-and-trade> (accès : 30/08/2018).

Quelle politique de l'UE face à la Chine ?

Les Etats-Unis et la Chine sont entrés dans un conflit économique ouvert, concernant tant le commerce que les investissements des deux pays. La pression politique s'accroît par conséquent pour Bruxelles également. Pendant que la Chine pousse l'UE à prendre ouvertement position contre les entraves au commerce et aux investissements imposées par Washington aux Chinois, les Etats-Unis exigent des Européens qu'ils agissent contre les « pratiques commerciales déloyales » de la Chine. Dans ses réflexions sur la position à adopter, l'UE doit avant tout prendre une chose en considération: les intérêts des citoyens européens.

Les investissements des entreprises et grands groupes chinois dans des secteurs industriels clés comme l'infrastructure physique et numérique, la robotique et le développement de l'intelligence artificielle suscitent actuellement un grand débat sur la question de savoir si l'UE protège suffisamment ses intérêts en matière de sécurité et d'économie. Des exemples tels que le rachat du port du Pirée, les investissements autour des ports de Duisbourg et Zeebrugge, l'achat de parts importantes de l'aéroport de Toulouse ou encore l'acquisition majoritaire du constructeur de robots Kuka à Augsburg par des entreprises chinoises ont attiré ces derniers mois l'attention de l'opinion publique sur un sujet qui, depuis assez longtemps, suscite des inquiétudes dans les milieux économiques.

Les partisans d'un contrôle plus strict des investissements étrangers, en particulier chinois, pointent surtout deux risques. Premièrement, la vente irréfléchie d'infrastructures d'importance stratégique à des entreprises extra-européennes, qui peut mettre en péril la sécurité de l'UE. Deuxièmement, les entreprises européennes risquent de perdre leurs innovations (brevets) au profit de leurs concurrents extra-européens. Ces derniers pourraient à l'avenir exporter des produits semblables moins onéreux, et nuire ainsi durablement aux entreprises européennes.

À l'heure actuelle, 12 des 28 Etats-membres de l'UE protègent déjà leur économie par des lois sur les investissements. Il n'existe néanmoins à ce jour pas d'institution européenne vérifiant les projets d'acquisition majoritaire d'entreprises européennes par des investisseurs étrangers hors-UE, comme le fait par exemple le Committee on Foreign Investment (CFIUS) aux Etats-Unis. Cela fait longtemps que le Parlement européen demande la mise en place de procédures unifiées à l'échelle de l'UE, qui permettraient que tout rachat de parts importantes dans les entreprises à caractère stratégique par des investisseurs extra-européens puisse être soumis à un contrôle. A l'initiative de l'Allemagne, de la France et de l'Italie, la Commission européenne a élaboré une proposition pour un screening détaillé des investissements étrangers, présentée publiquement par Jean-Claude Juncker en septembre 2017. Cette proposition a rencontré une large approbation à la Commission du commerce international au Parlement européen. La Commission, le Conseil et le Parlement en discutent actuellement dans le cadre d'un trilogue informel. L'adoption et l'application de règles identiques au sein de l'UE pour la protection des investissements présupposeraient toutefois un engagement politique beaucoup plus important de la part des Etats-membres.

Toute initiative politique sur cette question devra évaluer à quel point elle est nécessaire pour la protection de secteurs importants pour l'économie des pays européens, et dans quelle mesure elle nuit au climat de l'investissement. Une législation rigide, laissant peu de marge à l'examen au cas par cas, pourrait conduire à freiner non seulement les investissements, mais aussi la force d'innovation de l'économie nationale. Un défaut d'investissements dans les secteurs hautement innovants pourrait finalement inciter la main

d'œuvre hyper-qualifiée à émigrer. L'économie européenne pourrait ainsi laisser passer des opportunités de coopération avec des entreprises chinoises et d'autres pays extra-européens pour la recherche-développement et la conquête de marchés mondiaux.

En tout état de cause, l'Union européenne pourrait contribuer, par le biais de négociations plurilatérales, à ce que ses entreprises puissent à l'avenir bénéficier d'un meilleur cadre juridique pour la protection de la propriété intellectuelle.

Les conditions pour une politique commerciale européenne performante

Il manque jusqu'à ce jour à l'Union européenne une stratégie commune pour sa politique commerciale. Un tel document pourrait aider les Etats-membres à mieux défendre les intérêts de leurs citoyens à l'échelle mondiale – dans l'esprit d'une Europe qui protège. L'Union européenne pourrait y formuler des priorités politiques à l'échéance des 5 à 10 prochaines années. Les Européens devraient à cet égard se mettre d'accord aussi bien sur les objectifs économiques et plus largement politiques qui leur sont importants, que sur ceux auxquels ils sont prêts à renoncer. Un point est essentiel : sans vision concrète et commune de la manière d'atteindre ces objectifs, une telle stratégie aura peu de valeur. Car, de manière récurrente, ce sont les joutes internes de l'Europe qui affaiblissent Bruxelles dans sa capacité d'action.

Dans l'optique d'élaboration d'une stratégie propre, l'UE doit davantage prendre en considération la dimension politique du commerce. Ce dernier peut avoir des effets en terme de politique étrangère, notamment lorsque l'élargissement de certaines relations extérieures touche à des zones d'influence géopolitiques (l'Ukraine par exemple). De même, les déséquilibres chroniques entre exportateurs et importateurs de capitaux – au niveau mondial comme à l'intérieur de l'UE – se reflétant dans les balances des opérations courantes, pèsent sur les relations politiques entre les pays. Alors que les nations exportatrices, comme l'Allemagne et autres pays d'Europe du Nord, accumulent toujours plus d'excédents de capitaux, d'autres pays continuent de s'endetter et deviennent dépendants de leurs créanciers. Derrière les conflits actuels entre les Etats-Unis et des puissances commerciales comme la Chine, l'UE et le Japon, se cache depuis un certain temps déjà la frustration de Washington face aux déséquilibres continuels de la balance américaine des opérations courantes. L'Europe contribue jusqu'à présent assez peu à la diminution de ses propres excédents. La responsabilité principale en revient à l'Allemagne. Sur le plan macroéconomique, la hausse de la consommation et l'accroissement des dépenses et des investissements publics dans les pays excédentaires pourraient réduire progressivement les déséquilibres entre les pays de l'UE. Si la France parvenait à modifier la position de Berlin, un changement de paradigme deviendrait alors également plus plausible au niveau de l'UE. La France pourrait, quant à elle, se rapprocher de l'Allemagne dans un plus grand nombre de domaines, comme par exemple sur les allocations dans le budget de l'UE (subventions agricoles et augmentation des subventions dans le secteur des industries innovantes par exemple). Un facteur important sera également la propension d'Emmanuel Macron à favoriser un processus d'intégration européenne inclusif, et à ne pas encourager le règlement de questions politiques majeures par de petits groupes d'États dans l'espoir de trouver un compromis plus rapide.

Simultanément, l'UE doit faire cas davantage des effets politiques intérieurs de sa politique commerciale, surtout quand il s'agit de la répartition des gains à une époque où, dans les Etats-membres, l'écart entre gagnants et perdants de la mondialisation ne cesse de se creuser. L'inégalité croissante en termes de revenus et de patrimoine indique que, même dans les économies très développées et les économies sociales de marché, la répartition ne fonctionne pas (ou plus). L'échec des gouvernements à réagir à l'inégalité croissante contribue à expliquer la vague de populisme, déferlant également sur l'Europe. Cette dernière met en danger l'ordre commercial mondial, qui s'effondrera dès lors que tous les gouvernements ne chercheront à satisfaire que les plus grands intérêts à court terme pour leur propre pays.

Pour contribuer au maintien de l'ordre commercial libéral à l'échelle mondiale en dépit des attaques auxquelles il est soumis actuellement, l'Union européenne doit avancer à petits pas. La Commission européenne pourra s'ériger en force protectrice si elle met en œuvre – avec d'autres partenaires commerciaux – les mesures nécessaires à la protection de son économie dans le cadre de l'OMC. L'UE se prononce déjà pour une application plus systématique des règles existantes, les infractions des Etats-membres aux règles de l'OMC par rapport à l'obligation de déclarer les barrières commerciales et les subventions étatiques aux entreprises restant par exemple souvent sans conséquences. Au-delà, pour éviter que certains Etats-membres ne profitent abusivement de l'ordre commercial actuel, le système de résolution des litiges de l'OMC doit être renforcé. Enfin, il est nécessaire de créer de nouvelles règles pour rendre possible un commerce des services électroniques à la fois libre et équitable. Des négociations majeures attendent donc l'Europe, notamment avec des partenaires difficiles tels que la Chine. Mais un prochain cycle de négociations commerciales mondiales serait condamné à l'échec avant même d'avoir commencé, si des pays comme la Chine n'appliquent pas déjà de manière plus systématique les règles en vigueur.

En cas d'échec des négociations, l'UE pourrait continuer à s'allier à d'autres partenaires pour la modification de normes et la création de nouvelles, dans le cadre d'accords de commerce et d'investissement. Le secteur de l'économie numérique prenant toujours plus d'importance, l'Europe ne devrait plus tarder trop longtemps à s'engager dans cette voie cruciale pour l'avenir du commerce, à travers des accords multilatéraux et bilatéraux.

L'UE pourrait se fixer des priorités politiques claires quant aux critères lui permettant de décider avec quels pays elle souhaiterait signer des accords de libre-échange et d'investissement : une proposition serait de ne négocier qu'avec les pays apportant une contribution à l'ordre multilatéral, notamment par l'acceptation et la mise en œuvre des objectifs climatiques des Accords de Paris.

L'Allemagne et la France pourraient enfin donner ensemble l'impulsion nécessaire au processus d'élaboration d'une stratégie commerciale européenne globale. C'est dans la relation franco-allemande – par le rééquilibrage des intérêts économiques des deux pays – que se trouve l'une des clés pour une politique commerciale européenne performante.