



HAL
open science

Une économie européenne repolitisée

Salih Isik Bora

► **To cite this version:**

Salih Isik Bora. Une économie européenne repolitisée. Comprendre son temps, 2024, 1, pp.38-45.
hal-04596483

HAL Id: hal-04596483

<https://sciencespo.hal.science/hal-04596483>

Submitted on 31 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

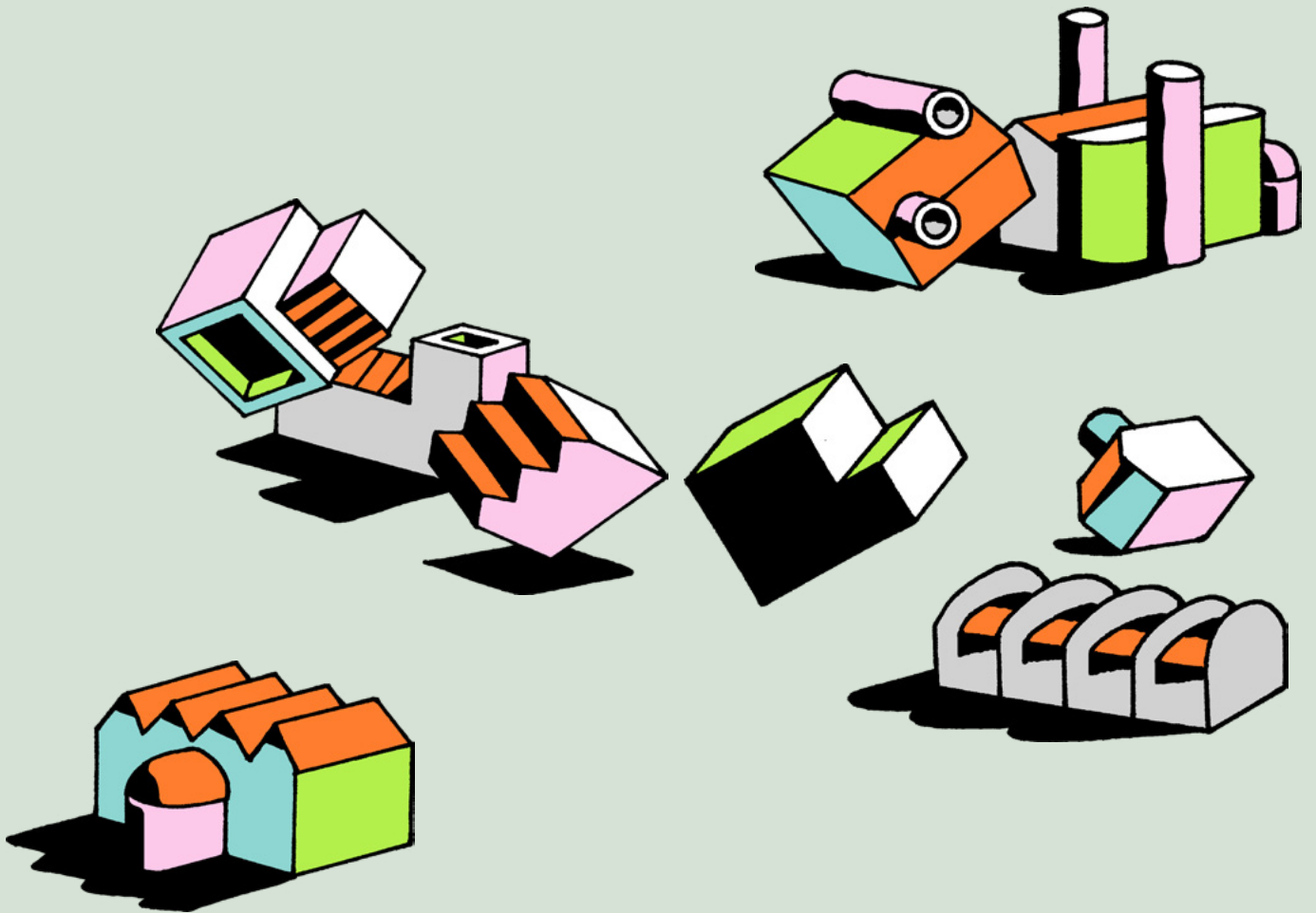
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



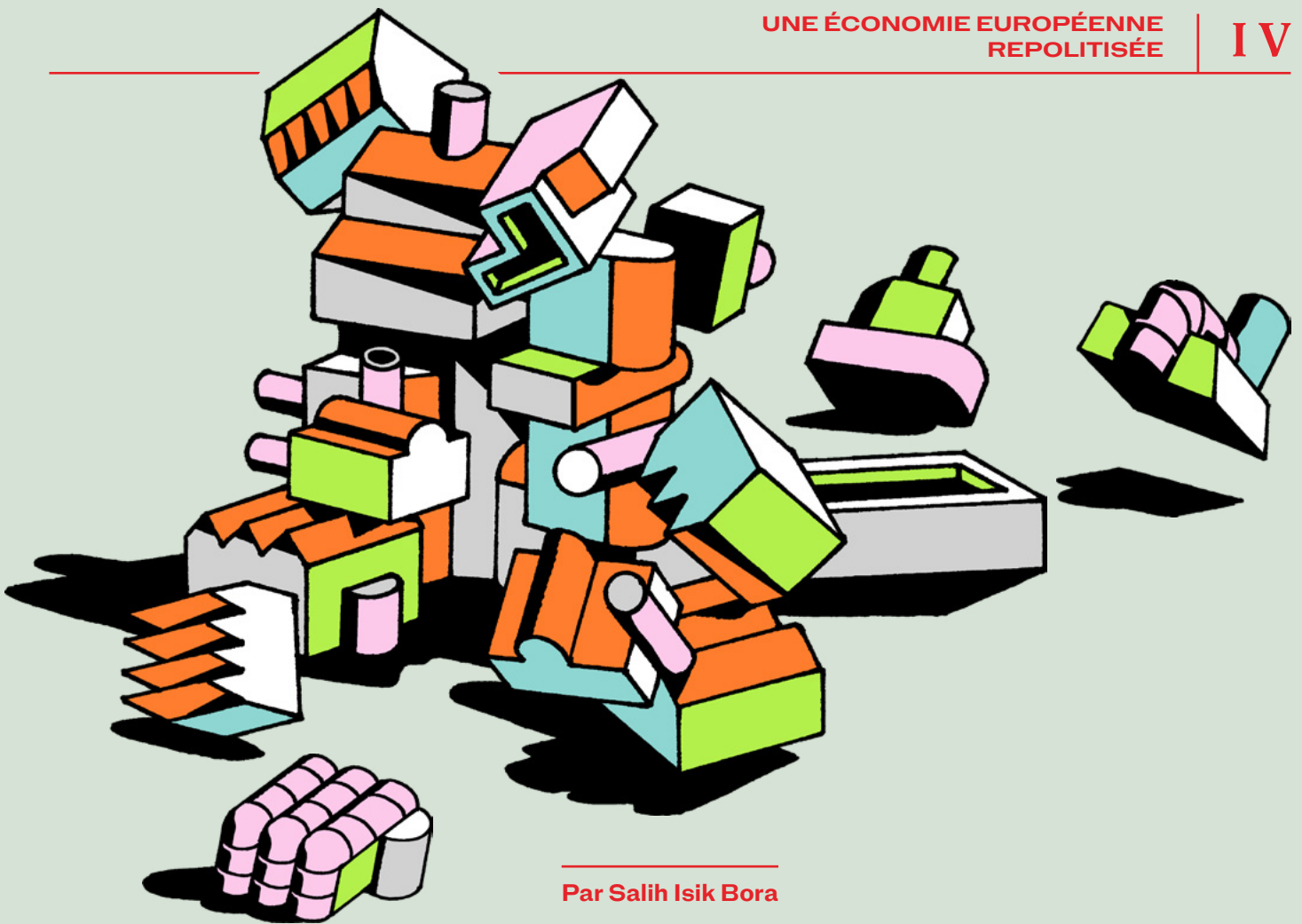
Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License



Une économie européenne repolitisée

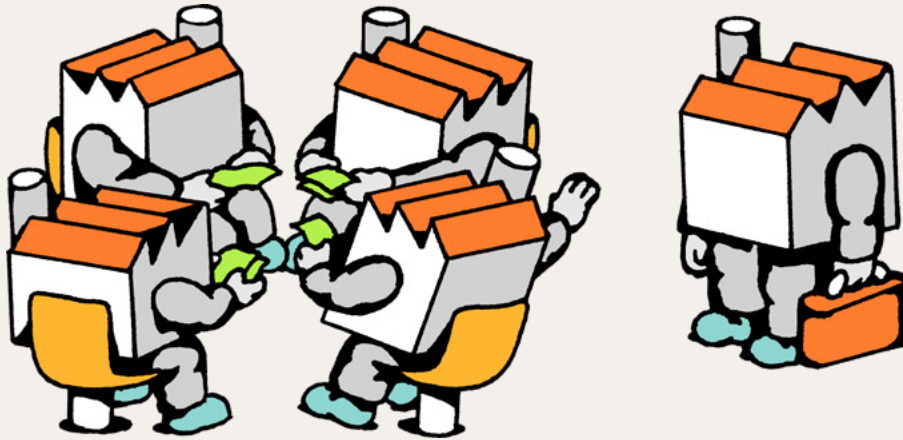


Salih Isik Bora est docteur associé au Centre de recherches internationales (CERI), où il a réalisé sa thèse intitulée « *Escape Forward. French State Elites, EU Politics and the Discursive Practice of European Sovereignty* ».



Par Salih Isik Bora

Avec la fin de la Guerre froide, mondialisation et libéralisme économique ont pris le pas sur les souverainetés économiques et sur l'implication des États dans la conduction de politiques industrielles. Particulièrement présente dans la doxa économique de l'Union européenne, l'idée d'une gouvernance économique par le droit et le multilatéralisme est pourtant aujourd'hui remise en cause. Après que Donald Trump a remis l'interventionnisme au goût du jour pour conduire sa guerre économique contre la Chine, après le choc de la pandémie de Covid-19 venue souligner une dépendance extrême au commerce international, l'invasion de l'Ukraine a donné un nouveau coup d'accélérateur à ce processus et rendu l'absence de politique industrielle européenne indéfendable.



En 2023

28

milliards d'€

de financements publics et

36

milliards d'€

de financements privés ont été collectés dans le cadre des Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) depuis 2014.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, a bouleversé le fonctionnement de l'Union européenne (UE) bien au-delà de ce qui est présenté dans les médias. Parmi les impensés, l'idée que la guerre en Ukraine a accéléré un retour au volontarisme industriel mérite que l'on s'y arrête. Cette transformation de fond de l'économie de l'UE consacre l'idée que la gouvernance économique doit s'appuyer sur des choix politiques et non exclusivement sur la recherche de l'efficacité définie par l'optimum de Pareto¹. Elle repose aussi sur une résurgence de la compétition géopolitique, essentiellement entre la Chine et les États-Unis et, dans une moindre mesure, entre l'Occident et la Russie.

L'économie dépolitisée de l'après-Guerre froide

Une dépolitisation de l'économie a été rendue possible par une certaine domestication de l'ordre international après la Guerre froide. Pour schématiser, la croyance dominante était alors que le modèle libéral démocratique deviendrait prépondérant, que les conflits interétatiques disparaîtraient et que tous les États accepteraient de voir leur souveraineté économique limitée, à l'instar du modèle européen. Surtout répandue dans l'Union européenne, la foi en un nouveau « constitutionnalisme mondial », tel que défini par le politologue Stephen Gill, était néanmoins partagée par les administrations démocrates aux États-Unis (moins par les républicains), notamment par l'administration

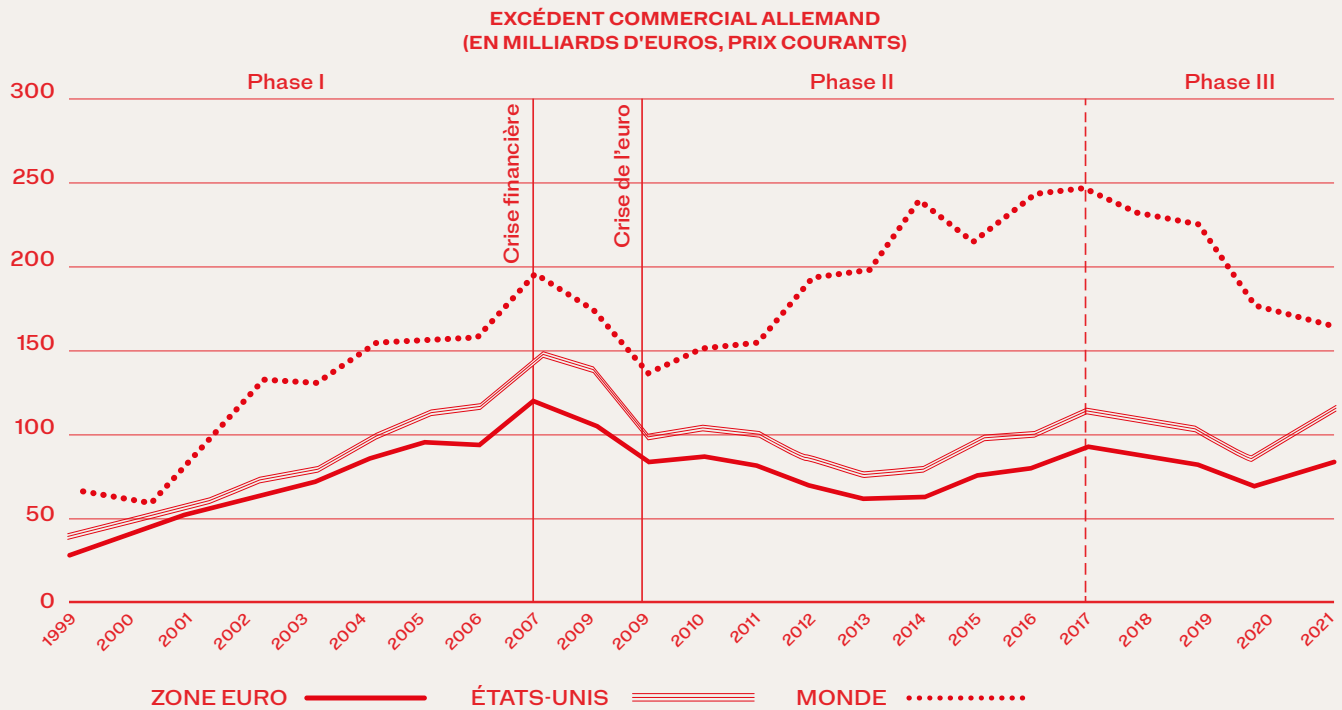
¹ L'optimum de Pareto est une situation d'équilibre dans laquelle le bien-être des parties prenantes est maximisé de telle façon qu'aucune amélioration ne soit possible. Dans la gouvernance de l'UE, l'hégémonie des sciences économiques et de la finalité de maximiser l'utilité des agents économiques a été prédominante durant les années 1990 et 2000.

Clinton qui a soutenu l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2000.

Fin de partie avec Donald Trump et « Made in Germany 2030 »

L'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche, en janvier 2017, marque un tournant majeur parce que, comme l'explique un de ses conseillers dans l'ouvrage *Death by China*, Trump et son équipe considéraient qu'une gouvernance économique par le droit et par le multilatéralisme n'était qu'une dangereuse illusion affaiblissant l'Occident vis-à-vis de la Chine. Ainsi, dès son arrivée à la Maison-Blanche, le 20 janvier 2017, le président Trump actait la sortie du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), un accord négocié par le président Obama avec les partenaires indo-pacifiques des États-Unis dans le but de développer des règles pour le commerce mondial. L'idée de l'accord était aussi de faire pression sur la Chine et de l'inciter à s'y associer, à défaut de quoi elle risquait de se voir exclure d'une zone de libre-échange lucrative. En dénonçant cet accord, Trump a mis en place sa stratégie d'endiguement et de guerre commerciale vis-à-vis de la Chine.

Au niveau européen, la rupture avec l'approche dépolitisée de l'économie a été beaucoup moins brutale, mais elle est survenue à peu près au même moment. Environ six mois après l'investiture de Trump, l'entreprise allemande spécialisée en robotique Kuka était rachetée par un conglomérat chinois dans le



Source : E. Schneider, « Next Generation EU and the Future of Monetary Union. Shifting Interests and New Fractures in the German Power Bloc », *Journal of Common Market Studies*, 2023.

but d'effectuer un transfert de technologie et de détrôner l'Allemagne dans ce secteur. Plutôt qu'une décision privée, cette acquisition relevait d'une stratégie de long terme, élaborée et organisée par la sphère politique chinoise dans le cadre de l'initiative « Made in China 2025 ». Historiquement méfiantes envers toute politique industrielle verticale (distincte des politiques horizontales comme les aides régionales, l'investissement dans le capital humain, etc.), les élites politiques allemandes restaient, à cette date, attachées au projet de pacification de l'ordre international, qui promettait l'ouverture de nouveaux marchés d'exportation. Lors du choc économique qui avait frappé la zone euro au début des années 2010, la croissance allemande avait poursuivi sa dynamique, notamment grâce aux exportations vers le marché chinois (voir graphique ci-dessus).

Tandis que les gouvernements français successifs dénonçaient déjà une Europe insistant excessivement sur des règles de concurrence libérales et rendant impossible une politique industrielle « souveraine », les Allemands ont maintenu le statu quo jusqu'à la seconde moitié des années 2010.

Le processus de mise en question du modèle allemand, amorcé à la suite du rachat de Kuka par la Chine, ne s'est véritablement effectué qu'en février 2019. Au lendemain du refus opposé par la Commission européenne à la fusion des entreprises ferroviaires Alstom et Siemens, le ministère de l'Économie allemand publiait une stratégie industrielle intitulée « Made in Germany 2030² ». Ce plan était aussitôt suivi d'un « Manifeste franco-allemand pour la politique industrielle ». Comme le remarque Julian German, chercheur en relations internationales, « "Made in Germany 2030" est la première fois depuis plusieurs décennies que les élites envisagent explicitement un rôle accru de l'État dans l'économie, au nom de la protection de la base industrielle, de l'avance technologique et de l'indépendance économique ».

Coup d'accélérateur avec l'invasion de l'Ukraine

Si le tournant de la politique industrielle en Europe a vraiment été pris avec le déclenchement de la guerre menée par la Russie

² Un mois plus tôt, l'organisation patronale Bundesverband Deutsche Industrie (BDI) publiait un article sur la Chine, intitulé « Partenaire et concurrent systémique ».



Les politiques françaises défendent depuis longtemps l'idée de la création de « champions européens ».

EXEMPLES DE PIIEC

La Commission autorise l'octroi, par 13 États membres, d'une aide d'un montant maximal de 5,2 milliards d'euros en faveur d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) dans la chaîne de valeur de l'hydrogène, intitulé «PIIEC Hy2use»

Infrastructures pour l'hydrogène

-  Air Liquide France
-  Air Liquide Netherlands - CurtHyl
-  Air Liquide Netherlands - ELYgator
-  Bay of Biscay Hydrogen (Petronor/Repsol)
-  Bondalti
-  Cartagena Hydrogen Network (Respol)
-  ENGIE Belgium
-  ENGIE Netherlands
-  Fluxys
-  H2 Aboño (EDP)
-  H2 - Fifty
-  H2 Los Barrios (EDP)
-  HyCC
-  Iberdrola
-  MassHylia (TotalEnergies et ENGIE France)
-  Ørsted
-  P2X Solutions*
-  PKN Orlen
-  Shell
-  Uniper

Applications de l'hydrogène dans l'industrie

-  Borealis
-  Enel Green Power/Endesa
-  ENGIE Belgium
-  Everfuel*
-  Hybrit Development
-  IMA Caecius
-  NextChem
-  RINA-CSM
-  RONA
-  SardHy Green Hydrogen
-  Solar Foods*
-  South Italy Green Hydrogen
-  TECforLime
-  TITAN Cement
-  VERBUND

* PME

contre l'Ukraine, il a été amorcé dès 2021, porté par des initiatives franco-allemandes. En substance, il opère un changement paradigmatique du droit de la concurrence dans l'Union européenne (UE) sur au moins trois plans.

Premièrement, et en lien immédiat avec le rejet de la fusion Alstom-Siemens, la Commission européenne a créé, en novembre 2021, une procédure de révision de ses critères d'analyse du « marché pertinent », soit le champ sectoriel et la portée géographique du marché dans lequel elle évalue le pouvoir monopolistique de l'entreprise. Selon ces critères inchangés depuis 1997, l'existence d'une seule entreprise sur le marché européen, par exemple, ne peut être justifiée que s'il est démontré que le marché en question est mondial et que seuls des acteurs de taille continentale peuvent franchir les barrières d'entrée pour s'y faire une place. À ce jour, les nouveaux critères sont toujours en cours d'élaboration, mais il est attendu de la Commission qu'elle soit moins stricte dans sa définition d'un marché mondial.

La guerre en Ukraine devrait renforcer cette tendance, les questions d'approvisionnement devenant problématiques, en particulier dans le secteur de l'énergie. Malgré son poids économique relativement faible, avec un PIB environ neuf fois inférieur à celui de l'UE, la Russie est une superpuissance énergétique et l'arrêt de l'approvisionnement actuel représente un coût significatif pour l'Europe qui, en 2020, importait de Russie 25% de ses besoins énergétiques. Les politiques françaises défendent depuis longtemps l'idée, comme ils l'ont fait notamment lors du projet de fusion entre GDF et Suez en 2006, que la création de « champions européens » permettrait des économies d'échelle pour des investissements d'infrastructure de grande ampleur.

Deuxièmement, depuis la pandémie de Covid-19, la Commission européenne a conçu plusieurs cadres juridiques d'exception destinés à assouplir le contrôle des aides étatiques aux entreprises en difficulté. Le premier d'entre eux, l'Encadrement temporaire des aides d'État Covid, adopté en mars



2020, soit au tout début de la pandémie, devait expirer une fois que cette dernière serait jugulée. Mais la crise énergétique liée à l'invasion de l'Ukraine a entraîné son prolongement. Face à la montée des prix de l'énergie, les États membres ont dû le renouveler six fois jusqu'à l'été 2022 afin d'éviter un effondrement du tissu économique.

Le 9 mars 2023, une semaine après l'invasion de l'Ukraine, cette disposition a été prolongée et intégrée au sein d'un programme plus vaste d'encadrement temporaire de crise et de transition vers une économie à zéro émission nette. Dans son discours de présentation de ce nouvel instrument, Margrethe Vestager, commissaire européenne de la concurrence, a prononcé le mot « temporaire » quatorze fois. Il semble toutefois que, contrairement à ce qu'il s'est produit lors de la crise de 2008, l'assouplissement des contrôles d'aide d'État ne reste pas temporaire.

Troisièmement, depuis 2014, des Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) ont proliféré dans de nombreux secteurs. Le

statut de PIIEC prévoit que les règles sur les aides d'État peuvent être exceptionnellement levées. D'abord conçue dans le cadre d'un projet de semi-conducteurs, la convergence franco-allemande en matière de politique industrielle a mené à un accroissement spectaculaire des PIIEC dans de nombreux secteurs, dont l'hydrogène et les batteries électriques. Au total, aujourd'hui, 28 milliards d'euros de financements publics et 36 milliards d'euros de financements privés ont ainsi été collectés. La prolifération des PIIEC est d'ailleurs telle que plusieurs États membres de l'UE ont adressé une lettre à la Commission lui demandant de limiter leur portée d'application afin d'éviter une distorsion du marché commun donnant un avantage disproportionné à la France et à l'Allemagne. La rupture des approvisionnements causée par la guerre en Ukraine vient, là encore, renforcer ce tournant du droit européen de la concurrence, dans la mesure où elle justifie une réduction des dépendances vers l'extérieur.

Dans l'usine BMW de Leipzig, un ouvrier vérifie l'alignement de la porte d'une i3, premier véhicule du constructeur allemand entièrement électrique, alimenté par une batterie lithium-ion.



En 2011, cette affiche du géant gazier russe Gazprom célèbre les 30 ans de la ville de Novy Ourengoï, fondée après l'ouverture du vaste gisement gazier d'Ourengoï, en Sibérie occidentale.

Entre souveraineté et compétition

À l'heure où l'UE tente d'endiguer la machine de guerre russe, l'absence de politique industrielle est devenue indéfendable. Mais tout n'est pas aussi simple : la réforme du droit de la concurrence sera-t-elle suivie d'effets sur le pacte de stabilité et de croissance ? L'UE est-elle capable de mener une politique industrielle alors que ses capacités financières en la matière sont extrêmement limitées (1% du PIB) ? Comment faire face aux politiques industrielles chinoises et américaines ? Bâtir des compétences industrielles de pointe est très coûteux. Ainsi, le prix d'une seule usine de semi-conducteurs est estimé entre 15 et 20 milliards d'euros. Peu d'États en Europe sont capables d'effectuer de tels investissements. Une dérégulation de la concurrence pourrait conduire à une compétition entre eux et, partant, à une fragmentation du marché unique.

Lors de son discours de 2022 sur l'état de l'Union européenne, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a proposé la création d'un Fonds de souveraineté européenne afin de surmonter cet obstacle. Mais les débats autour de ce fonds n'ont fait qu'exposer les divisions, si familières, entre les États créditeurs du nord et les États débiteurs du sud, et entre la France et l'Allemagne. Il a par exemple été démontré que l'invasion de l'Ukraine avait eu peu d'impact sur l'opposition de l'Allemagne à la mise en place de nouvelles ressources au niveau européen. Le chancelier allemand, Olaf Scholz, n'a pas appuyé la création du fonds de souveraineté, jugeant que les montants provenant de la Facilité de reprise et de résilience étaient, à l'heure actuelle, suffisants.

L'Union européenne est-elle capable de mener une politique industrielle alors que ses capacités financières en la matière sont extrêmement limitées ? Bâtir des compétences industrielles de pointe est très coûteux.

■ RÉFÉRENCES

→ Autry G., Navarro P., *Death by China. Confronting the Dragon, A Global Call to Action*, Old Bridge (NJ), Pearson Prentice Hall, 2011.

→ Di Carlo D., Schmitz L., « Europe First ? The Rise of EU Industrial Policy Promoting and Protecting the Single Market », *Journal of European Public Policy*, 2023.

→ Germann J., « Global Rivalries, Corporate Interests and Germany's National Industrial Strategy 2030 », *Review of International Political Economy*, 2022.

→ Gill S., « European Governance and New Constitutionalism. Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe », *New Political Economy*, 3 (1), 1998, p. 5-26.

→ Heidebrecht S., Schoeller M., « Continuity despite Crises. Germany's Euro Policy in the Light of the Pandemic, War and Inflation », *Journal of European Public Policy*, 2023.

→ Keohane R., « The Ironies of Sovereignty. The European Union and the United States », *Journal of Common Market Studies* 40 (4), 2002, p. 743-765.

→ McNamara K., « Transforming Europe ? The EU's Industrial Policy and Geopolitical Turn », *Journal of European Public Policy*, 2023.

→ Sénat français, *La Bataille des centres de décision. Promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation*, 2007.

→ Warloutet L., *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité, puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2021.