

Vers un nouveau paradigme autour de l'autonomie stratégique ouverte ?

Éric Van den Abeele

Working Paper 2021.03

etui.



Vers un nouveau paradigme autour de l'autonomie stratégique ouverte ?

Éric Van den Abeele

Working Paper 2021.03

European trade union institute

Les publications de l'ETUI sont produites dans le but de susciter des commentaires et d'encourager le débat. Les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'auteur/des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'ETUI ni celles des membres de son Assemblée générale.

Bruxelles, 2021

© Éditeur : ETUI aisbl, Bruxelles

Tous droits réservés

Imprimé par : Imprimerie ETUI, Bruxelles

D/2021/10.574/15

ISSN 1994-4446 (version imprimée)

ISSN 1994-4454 (version électronique)



L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne. L'Union européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.

Table des matières

Résumé analytique.....	5
Introduction	6
Première partie	
La dépendance de l'UE par rapport aux grandes puissances	7
1. Les États-Unis : Je t'aime, moi non plus...	7
2. La Chine : le rival systémique	9
3. La Russie : une puissance géopolitique incontournable.....	11
Deuxième partie	
Le concept d'autonomie stratégique sur la scène européenne	13
1. Un concept mouvant et imprécis.....	13
1.1 La notion d'autonomie stratégique est liée à la sécurité et la défense.....	13
1.2 La connotation industrielle de l'autonomie stratégique.....	14
1.3 L'autonomie stratégique au cœur des initiatives de la Commission	14
1.4 La croisade d'Emmanuel Macron en faveur d'une culture stratégique commune....	15
1.5 Le plaidoyer de Charles Michel en faveur d'un nouveau projet commun européen	16
1.6 Les Conclusions du CE d'octobre 2020.....	17
1.7 Les Conclusions du Conseil Compétitivité du 13 novembre 2020.....	17
2. La montée en puissance du concept d'autonomie stratégique.....	20
2.1 Les partisans déclarés.....	20
2.2 Les détracteurs du concept : la position critique du « groupe des douze »	21
2.3 La question de la souveraineté numérique.....	22
2.4 Les États ambivalents.....	23
2.5 Les absents du débat.....	25
3. Comment l'UE pose-t-elle la suite de la discussion?.....	25
3.1 La notion d'écosystème.....	26
3.2 La notion de chaînes d'approvisionnement	28
3.3 La notion de chaîne de valeur stratégique (CVS).....	28
3.4 La notion de pôle d'activités ou de clusters.....	29

Troisième partie	
Comment engager l'UE sur la voie de l'autonomie stratégique?	31
1. La priorité à donner à un marché intérieur fluide, protecteur et robuste	31
2. Une réponse au niveau de la politique industrielle et de la concurrence : la voie des IPCEIs	32
2.1 Un outil réservé et conditionné.....	33
2.2 Lancement du Forum stratégique et sélection des chaînes de valeur stratégiques	34
2.3 Lancement des premiers IPCEIs	36
2.4 Les autres IPCEI en projet	38
2.5 La nouvelle Communication de la Commission sur les IPCEI	40
2.6 Les IPCEIs constituent-ils une voie d'avenir ?	42
3. La politique commerciale et la question du <i>level playing field</i>	43
3.1 Relancer la voie du multilatéralisme	43
3.2 La révision de la Politique commerciale : un multilatéralisme équitable.....	44
3.3 L'accord bilatéral entre l'UE et la Chine, un inquiétant précédent.....	45
3.4 La mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM)....	46
3.5 Une politique de sanctions ciblées réduite aux violations des droits de l'homme...	47
3.6 Instaurer un <i>level playing field</i>	48
4. Développer une politique ambitieuse dans le domaine des normes harmonisées	48
4.1 Faire de l'UE un leader en matière de normes techniques harmonisées	49
4.2 La protection de la propriété intellectuelle contribue à l'autonomie stratégique	49
Quatrième partie	
Conclusions et recommandations	51
1. Créer un partenariat et des alliances multilatérales durables.....	52
2. S'engager en faveur d'un accord plurilatéral ambitieux au niveau de l'OMC ...	53
3. Réaliser une analyse d'impact des forces et faiblesses par chaîne de valeur stratégique	53
4. Faire des IPCEIs et de l'innovation des leviers de la politique industrielle.....	54
5. Sceller une coopération industrielle à vingt-sept.....	54
6. Renforcer l'UE sur le front des normes	55
7. Capitaliser sur la Conférence sur le futur de l'Europe pour faire progresser le débat	55
Références bibliographiques	56
Listes des graphiques et des tableaux.....	60

Résumé analytique

Ce papier de recherche entend faire le point concernant l'émergence récente du concept d'autonomie stratégique ouverte sur la scène européenne et ses potentielles conséquences sur l'action de l'Union européenne (UE).

Issue du vocabulaire de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), l'autonomie stratégique semble être le nouveau *buzz word* de l'UE. Charles Michel en a fait l'objectif numéro un pour notre génération :

« For now, much of the debate on strategic autonomy has been on semantics, marking clear political divides between countries that see this as a threat to Europe's openness, and its proponents who see a chance to advance European industry and help foster "champions" able to compete on a global scale. »

La notion a été consacrée par le Conseil européen (CE) des 1^{er} et 2 octobre 2020. Elle a été rappelée lors du CE du 26 mars 2021. Elle fait l'objet de toute l'attention de la Présidence portugaise, qui y a consacré un Conseil informel Compétitivité en date du 22 mars 2021.

Au même moment, la transition verte et digitale, la résilience du modèle socio-économique de l'UE face à la pandémie et la relance des économies des Vingt-sept occupent une grande partie de l'agenda de l'Union. Chaque État membre a dû remettre, avant le 30 avril 2021, son plan national de relance avec un double objectif : consacrer 37 % de ce budget au verdissement et 20 % au digital. L'UE, quant à elle, devra réduire ses émissions de CO₂ à concurrence de 55 % à l'horizon 2030.

Ces objectifs sont-ils soutenable dans un horizon temporel de moyen terme (2030)? L'autonomie stratégique constitue-t-elle l'amorce d'un nouveau paradigme de l'Union européenne ?

Face à l'immense défi de devoir modifier son logiciel pour mettre ses politiques en adéquation avec ces ambitions, l'UE devra résoudre les nombreuses formes d'inertie et de résistance auxquelles elle est confrontée.

Quelle devra être la stratégie que l'UE et ses États membres devront développer pour y parvenir ? En sont-ils capables et ont-ils la volonté politique ?

Cette étude pose la question en suggérant quelques pistes de réflexion. Encore faudra-t-il que l'UE prenne l'initiative de porter ces exigences au niveau multilatéral. Gageons que les négociations en cours puissent peser sur le cours de l'UE et sur le monde.

Introduction

Dans un contexte de crise sans précédent, le concept d'autonomie stratégique fait florès. La définition qu'en donne l'European Parliamentary Research Service (EPRS) montre cependant que cette notion polysémique revêt une dimension qui est davantage politique que réellement opérationnelle :

« Strategic autonomy – defined as the ability to act autonomously, to rely on one's own resources in key strategic areas and to cooperate with partners whenever needed – is therefore a strength, which, if used effectively, could also allow the EU to fulfill the goals set by the European Council in its 2019-2024 strategic agenda: to protect the EU's interests and to promote its values worldwide. It would enable the EU to live up to its self-imposed level of ambition, to protect its citizens, respond to external conflicts and crises and help its partners to build their capacity. »¹

L'autonomie stratégique, qui vise à ce que l'Union protège ses intérêts vitaux, se trouve au cœur des dernières Conclusions du Conseil européen. Les Présidences allemande et portugaise de l'UE en ont fait des points de substance. Les membres du Sommet de l'Euro et le Conseil de l'UE y ont consacré une partie de leurs travaux.

Peu d'interventions, du Président du Conseil européen, Charles Michel, au Commissaire Thierry Breton, qui n'y fassent référence pour appeler à un sursaut mobilisateur de l'UE.

Paradoxalement, le débat sur l'autonomie stratégique est à peine effleuré voire ignoré dans certaines autres enceintes du Conseil (EPSCO, AGRI, ENVI, etc.) ainsi qu'au PE. La notion n'est citée qu'à deux reprises dans le Plan de relance et de résilience européen (RRF), pas davantage dans la loi-climat (Pacte vert) qui ne confère aucune portée pratique à ce concept.

Dans une première partie, nous regardons la situation de l'UE vis-à-vis des trois principaux acteurs internationaux pour constater que l'Union est en situation de dépendance au plan militaire, industriel, énergétique et technologique.

Dans une deuxième partie, nous revenons sur l'évolution du concept d'autonomie stratégique, pour en analyser ses fondements et ses prolongements.

Dans une troisième partie, nous nous intéresserons à la doctrine en matière de marché intérieur, de politique industrielle et de concurrence, de politique commerciale et de politique des normes. À cette occasion, nous verrons en quoi les Projets importants d'intérêt européen commun (IPCEI) mais aussi le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières peuvent constituer des voies prometteuses pour asseoir la souveraineté technologique de l'UE.

Enfin, nous concluons ce *Working Paper* en proposant quelques recommandations pour l'avenir.

1. Anghel *et al.* (2020 : 3).

Première partie

La dépendance de l'UE par rapport aux grandes puissances

L'émergence du concept d'autonomie stratégique doit beaucoup à la pandémie mais également à la posture des trois acteurs internationaux ² que sont, dans l'ordre, les États-Unis, la Chine et la Russie.

Car si l'UE est un acteur économique de premier plan ³ sur la scène internationale, sa dépendance militaire, économique, technologique et énergétique fait de l'Europe un géant au pied d'argile.

1. Les États-Unis : Je t'aime, moi non plus...

En matière économique, les relations UE-USA sont stratégiquement très importantes. Malgré les vents contraires dus aux errements de l'administration Trump, les États-Unis et l'Union européenne sont les principaux partenaires commerciaux l'un de l'autre et leurs plus importants marchés respectifs.

Le total des échanges de biens et de services entre l'UE27 et les États-Unis ont atteint grosso modo 950 milliards d'euros⁴ en 2020, soit environ 40 % de plus que les échanges de biens et de services avec la Chine.

C'est en matière de défense et de sécurité que l'UE est toutefois la plus dépendante des États-Unis ⁵, qui financent l'OTAN à hauteur de 75 %. L'Union n'a pas les moyens d'assurer son autonomie stratégique à court terme d'autant plus que les dépenses militaires américaines augmentent significativement d'année en année.

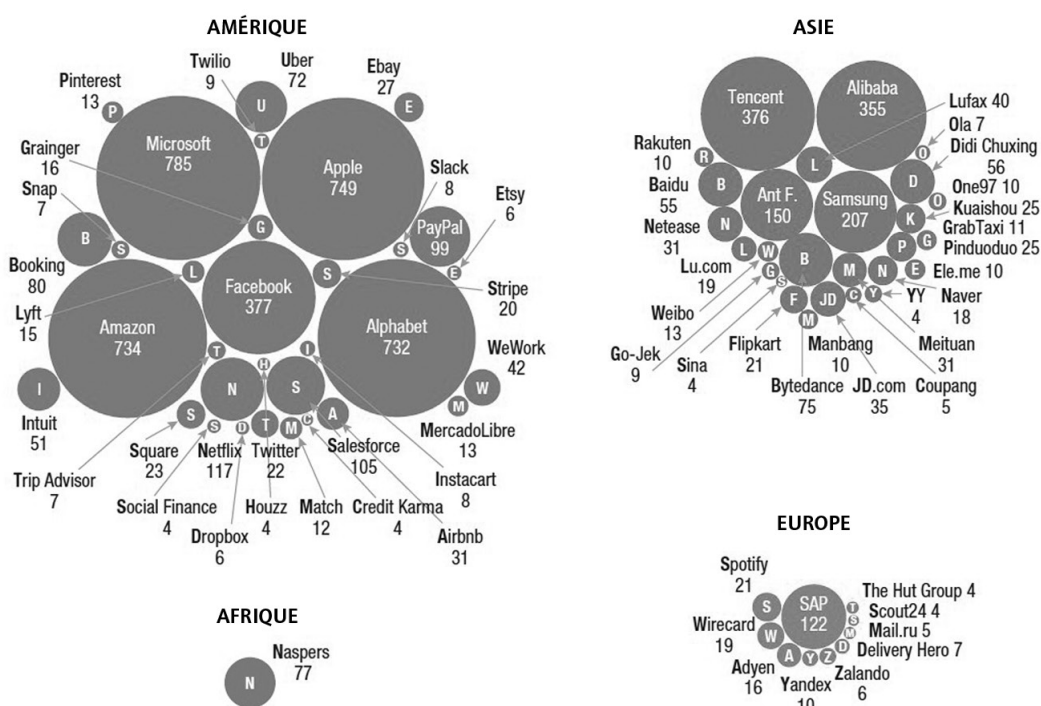
En matière énergétique, aussi, l'UE27 s'est tournée vers les États-Unis dans une volonté de diversification de ses approvisionnements. Ainsi, entre juillet 2018 et mai 2019, les importations de gaz naturel liquéfié (GNL) en provenance

-
2. Notons qu'en juillet 2017, l'UE et le Japon, qui constituent respectivement les deuxième et quatrième économies mondiales et représentent ensemble 22 % du commerce mondial, ont conclu, au niveau politique, un accord ambitieux.
 3. Parmi les produits européens les plus vendus à l'étranger répertoriés par Eurostat, on trouve les machines et véhicules (404,7 milliards d'euros, en croissance de 2,8 % sur un an) et les produits chimiques (191 milliards d'euros, +7 %).
 4. Au cours du premier trimestre 2020, le commerce des services entre l'UE et les États-Unis s'est élevé à 296,3 milliards d'euros, soit cinq fois plus que le commerce des services entre l'UE et la Chine, qui s'est élevé à 53,3 milliards d'euros (Hamilton 2021).
 5. Les dépenses militaires des États-Unis ont augmenté de 5,3 % pour atteindre un total de 732 milliards de dollars en 2019. Elles représentent 38 % des dépenses militaires mondiales.

des États-Unis ont augmenté de 272 % même si la Russie demeure la source d'approvisionnement principale de l'UE.

C'est toutefois en matière « digitale » que les États-Unis dominent le plus nettement les relations bilatérales.

Graphique 1 Répartition géographique des plateformes mondiales (capitalisation en milliards de dollars)



Source : UNCTAD 2019.

Ce tableau indique clairement que les grands joueurs américains (Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft) occupent une position hégémonique qui place la question de la souveraineté technologique tout en haut de l'agenda politique.

Pour empêcher que les plateformes numériques qui ont un impact significatif sur le marché imposent des conditions inéquitables aux entreprises ou discriminatoires à l'égard des citoyens, la Commission a adopté deux propositions de règlement actuellement à l'examen : le *Digital Services Act* ⁶ et le *Digital Markets Act* ⁷.

6. La proposition de règlement sur les Services numériques (« *Digital Services Act* » ou DSA) vise à responsabiliser l'ensemble des intermédiaires, mais surtout les plus grandes plateformes qui devront modérer les contenus qu'elles accueillent sur leurs sites et coopérer avec les autorités des États membres.
7. La proposition de règlement sur les Marchés numériques (« *Digital Markets Act* » ou DMA) imposera des contraintes spécifiques aux acteurs dits « systémiques » visant à empêcher, entre autres, que les GAFAM ne profitent de leur taille et de leur capitalisation boursière pour fausser la concurrence.

Ces propositions législatives, qui devraient être approuvées sous Présidence française mi-2022, poursuivent deux objectifs, de nature économique et éthique : freiner la stratégie hégémonique des plus grands acteurs du numérique, essentiellement américains, et tendre vers une modération des contenus plus efficace.

Par ailleurs, la Commission vient d'approuver une Communication⁸ dont un des objectifs est précisément d'assurer la sécurité et la résilience de son écosystème numérique et de ses chaînes d'approvisionnement.

Même s'il est encore trop tôt que pour juger de l'impact de la Présidence de Joe Biden sur l'autonomie stratégique de l'UE, il est clair que la question se pose désormais en des termes différents⁹. Des gages importants en matière de coopération multilatérale ont été donnés par les États-Unis : réintégration de l'accord de Paris sur le climat, volonté de revenir dans l'accord sur le nucléaire iranien, suspension temporaire des droits de douane imposés à l'Europe, nomination de personnalités europhiles aux postes stratégiques, etc. Mais même si la Présidence Biden augure des perspectives favorables en termes de partenariat stratégique, les divergences risquent de subsister sur des dossiers particulièrement épineux : commerce, taxe sur les géants américains du numérique et attitude respective face au développement des technologies chinoises.

2. La Chine : le rival systémique¹⁰

En l'espace de 15 ans, la Chine est devenue une puissance financière, économique, industrielle et militaire¹¹ de premier plan. Elle devrait devenir la principale puissance économique, devant les États-Unis, l'UE et le Japon avant 2030.

La Chine est le deuxième partenaire économique¹² de l'UE après les États-Unis si l'on cumule le commerce des biens et des services, mais le premier partenaire commercial en termes de biens. Les échanges commerciaux¹³ entre l'UE²⁷ et la Chine pour l'année 2020 ont ainsi atteint 657 milliards d'euros en 2020.

8. Commission européenne (2021b).

9. Voir à cet égard Nardon (2021).

10. L'expression « rival systémique » apparaît dans la contribution conjointe Commission/HR de 2019 : « *China is (...) an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance* », *Joint Communication of the Commission and High Representative and Vice-President contribution « Eu-China – A strategic outlook »*, Join(2019) 5 final, 12 mars 2019, p. 1.

11. Selon le SIPRI, les dépenses de la Chine ont atteint 261 milliards de dollars en 2019, soit une augmentation de 5,1 % par rapport à 2018. Source : SIPRI (2020.)

12. Voir <https://www.medef.com/fr/actualites/la-chine-premier-partenaire-commercial-de-lue-en-2020>

13. Avec une part de 13 % des importations chinoises de biens (217 MD EUR) et de 16 % des exportations chinoises de biens (332 MD EUR), l'UE était en 2017 le premier partenaire de la Chine. Cette même année, la Chine représentait 11 % des exportations extra-UE de biens (198 MD EUR) et 20 % des importations extra-UE de biens (375 MD EUR), faisant d'elle le premier partenaire de l'UE à cet égard.

La politique économique et industrielle de la Chine, formalisée dans le « *Made in China 2025* »¹⁴, a pour objectif de créer des champions nationaux qui soient capables de se hisser parmi les meilleurs au monde dans les secteurs stratégiques de haute technologie.

Dans la même logique, la Chine réserve son marché intérieur au seul bénéfice de ses entreprises nationales, les mettant à l'abri de la concurrence grâce à une ouverture sélective, à des subventions massives accordées aux entreprises, publiques et privées ; à la fermeture de ses marchés publics ainsi qu'à la préférence accordée aux opérateurs nationaux.

Pour pouvoir accéder au marché du pays du Milieu, les opérateurs de l'UE doivent se soumettre à de lourdes obligations, comme la création d'entreprises conjointes avec des sociétés chinoises ou le transfert de technologies essentielles à leurs homologues chinois.

La dépendance de l'UE à l'égard de la Chine est significative à trois égards :

1. **Matières premières stratégiques**¹⁵ : l'UE dépend de la Chine à concurrence 98 % pour ses besoins en terres rares lourdes. À titre de comparaison, l'UE dépend de la Turquie à 98 % pour le borate et de l'Afrique du Sud à 71 % pour les platinoïdes (platine, palladium, osmium, iridium, ruthénium, rhodium).
Ces matières premières critiques sont essentielles au fonctionnement d'un large éventail d'écosystèmes industriels tels que les secteurs automobile, sidérurgique, aéronautique ou des énergies renouvelables. Le tungstène fait vibrer les téléphones. Le gallium et l'indium font partie de la technologie des diodes électroluminescentes (DEL) utilisée dans les lampes. Le silicium métal est nécessaire au fonctionnement des semi-conducteurs. Les piles à hydrogène et les électrolyseurs ont besoin de platinoïdes.
2. **Biens intermédiaires** : ceux-ci représentent près de 50 % du commerce mondial de marchandises et sont au cœur des chaînes de valeur mondiales.
3. **Fournitures médicales** : La vice-présidente de la Commission, Vera Jourova, a dénoncé la « dépendance morbide » de l'UE vis-à-vis de la Chine et de l'Inde¹⁶ en matière de fournitures médicales, qu'a révélée la crise du coronavirus¹⁷.

14. « *Made in China 2025* » a été lancé en 2015 pour réduire la dépendance de la Chine vis-à-vis des technologies étrangères. L'objectif est d'atteindre cet objectif d'ici 2025.

15. Commission européenne (2020f) : L'importance économique et le risque de pénurie d'approvisionnement représentent les deux principaux paramètres utilisés pour déterminer la criticité pour l'UE. La liste 2020 des matières les plus critiques établie par la Commission contient 30 matières, contre 14 en 2011, 20 en 2014 et 27 en 2017.

16. Ainsi, le principal ingrédient du paracétamol est importé en grande partie de Chine et d'Inde. Au cours de la phase initiale de la pandémie, les chaînes d'approvisionnement ont été perturbées ce qui a occasionné des problèmes majeurs dans la fourniture de ces médicaments.

17. Déclaration de la vice-présidente de la Commission européenne, Vera Jourova, le 19 avril 2019.

Mais c'est surtout dans le domaine des technologies numériques que la Chine dispose d'un réservoir de compétitivité considérable par rapport à l'UE (cf. Graphique 1).

Malgré de nombreux accords¹⁸, des déclarations apaisantes et le récent accord bilatéral UE-Chine¹⁹ de janvier 2021, la situation n'a guère évolué.

3. La Russie : une puissance géopolitique incontournable

La Russie est une moindre puissance économique, industrielle et commerciale. Mais elle reste une puissance militaire de premier plan²⁰ juste derrière l'Inde²¹ et est un acteur géopolitique important en matière d'énergie²². La Russie est ainsi devenue le premier fournisseur d'énergie de l'UE²³ et représente aujourd'hui environ 30 % de ses importations de pétrole et près de 40 % de ses importations de gaz naturel et de charbon.

L'Europe aura ainsi besoin d'importer 100 milliards de mètres cubes de gaz en plus par an d'ici à 2025²⁴, et 150 milliards d'ici à 2035. La dépendance de l'UE par rapport au gaz russe et le marché captif qu'elle représente risquent de s'accroître à l'avenir car c'est à la fois le plus proche fournisseur et le moins cher.

La saga de la construction²⁵ du gazoduc Nord Stream 2, qui passe sous la mer par le nord de l'Allemagne depuis la Russie en évitant l'Ukraine, la Pologne et les pays baltes, révèle surtout la fragilité des sources d'approvisionnement de l'UE.

18. Voir notamment « *The Terms of Reference of the EU-China Competition Policy Dialogue, 6 May 2004*; le « *Memorandum of Understanding on a dialogue in the area of the State aid control regime and the Fair Competition Review System between on one side The Directorate-General for Competition of the European Commission and on the other side The National Development and Reform Commission of The People's Republic of China* », 2 juin 2017.

19. China-EU Investment Agreement Negotiations-Schedules of commitments and reservations, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2253>, 12.03.2021.

20. En 2019, la Russie occupait le quatrième rang dans les budgets militaires. En augmentation de 4,5 %, ses dépenses militaires ont atteint 65,1 milliards de dollars.

21. Les dépenses militaires de l'Inde ont augmenté de 6,8 % pour atteindre 71,1 milliards USD en 2019.

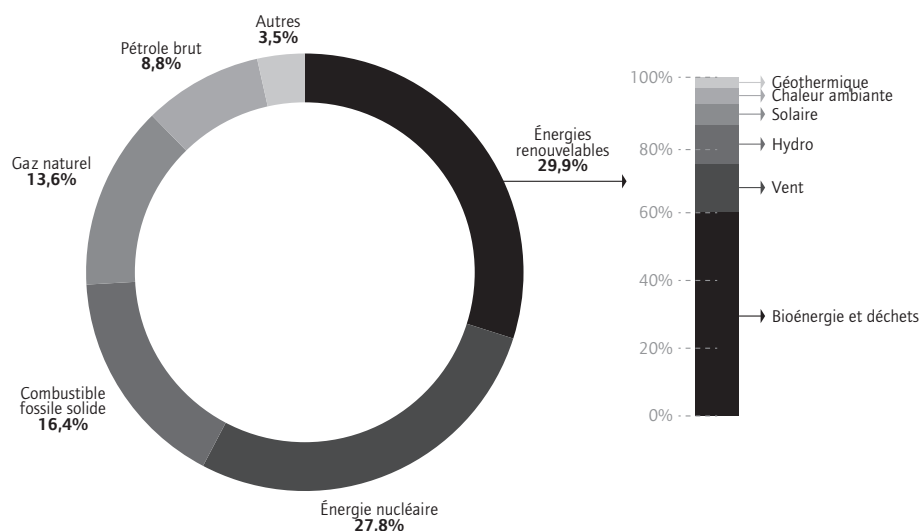
22. Ainsi, en 2016, Gazprom a vendu 180 milliards de mètres cubes à l'Europe et à la Turquie, en hausse de 12 % par rapport à 2015. La Russie a ainsi couvert le tiers de la consommation du continent européen.

23. L'UE importe massivement de l'énergie hors UE. Ses importations se sont élevées à près de 194 milliards d'euros pour les six premiers mois de 2019. Source : Eurostat, 2019.

24. Voir Quenelle (2017).

25. Le projet de gazoduc Nord Stream 2 (soit la construction de 1200 kilomètres de liaison sous-marine pour acheminer 55 milliards de mètres cubes par an de gaz russe vers l'Europe) est censé doubler les capacités de livraison de Nord Stream 1 et ainsi garantir la sécurité des approvisionnements de l'Europe occidentale via la mer Baltique. Alors qu'ils auraient dû être terminés début 2020 pour un coût estimé à près de 10 milliards d'euros, les travaux ont été suspendus en raison des sanctions américaines, comme le gel des avoirs et la révocation des visas américains pour les entrepreneurs liés au gazoduc, en représailles contre l'annexion de la Crimée par le régime de Vladimir Poutine.

Graphique 2 Production d'énergie primaire, UE28, 2017*



Source : Eurostat (2019 ; nrg_bal_c). Note : * Pourcentage du total, basé sur les tonnes d'équivalent en pétrole.

De ce tableau, il ressort que l'UE est fortement dépendante vis-à-vis de ses trois partenaires les plus importants, mais à des titres et à des niveaux différents : essentiellement militaire vis-à-vis des États-Unis, technologique à l'égard de la Chine et énergétique par rapport à la Russie.

Ajoutons-y, sans nous y attarder, la forte dépendance de l'UE à l'importation de protéines végétales, lié au débat sur la souveraineté alimentaire, considéré comme un objectif géostratégique à part entière.

Dès lors qu'un renversement de tendance prend du temps, exige des investissements conséquents et nécessite un consensus politique au niveau des Vingt-sept, la question du rythme de la transition vers une accession de l'UE27 à une forme d'autonomie stratégique apparaît comme une question géopolitique cruciale.

Si l'UE27 ne veut pas être irrémédiablement distancée de ses sources d'approvisionnement (alimentaire, énergétique, technologique, etc.) et souhaite atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés pour 2030 (transition verte et numérique ; résilience de son marché intérieur), elle paraît condamnée à enclencher un cercle vertueux endéans la fin du mandat de la Commission von der Leyen, soit avant 2024.

Deuxième partie

Le concept d'autonomie stratégique sur la scène européenne

1. Un concept mouvant et imprécis

1.1 La notion d'autonomie stratégique est liée à la sécurité et la défense

La notion d'autonomie stratégique est inconnue des traités européens. Seules l'identité de l'Europe et son indépendance au regard de la politique de sécurité et de défense sont soulignées dans le préambule du TUE²⁶.

L'autonomie stratégique (AS) est intrinsèquement liée à la politique de défense commune de l'UE et à la définition du pilier européen de l'OTAN. Le terme apparaît pour la première fois en 1994²⁷ puis en 1998²⁸. Il refait surface en 2003 à la veille de la guerre en Irak pour affirmer l'indépendance de l'Europe et répondre à l'affaiblissement du lien avec les États-Unis dans un contexte de tensions internationales avec les États voisins de l'UE.

Le concept d'AS est également lié à la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. Les Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 sur la PESC²⁹ disposent ainsi :

« 16. Europe needs a more integrated, sustainable, innovative and competitive defence technological and industrial base (EDTIB) to develop and sustain defence capabilities. This can also enhance its strategic autonomy and its ability to act with partners » (souligné par l'auteur).

-
26. « Résolu à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 42, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde », Préambule du TUE.
27. L'expression est utilisée pour la première fois le 16 mars 1950 par le Général de Gaulle lors d'une conférence de presse au Palais d'Orsay dans un contexte de sécurité et de défense en faisant écho à l'indépendance nationale. Le concept « autonomie stratégique » apparaît ensuite dans le Livre blanc sur la défense de la France en juin 1994. Voir www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/944048700.pdf, cité dans Mauro (2018 : 4).
28. Il existe un cousinage évident entre, d'une part, le concept d'autonomie stratégique, mis en avant par la France en 1994, et son pendant européen apparu en 1998. Dans les deux cas, il s'agit de conduire des opérations militaires de gestion de crises hors du territoire européen, de façon autonome, c'est-à-dire sans l'aide américaine, mais au besoin avec l'appui des moyens de l'OTAN. Voir Mauro (2018 : 8).
29. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>

Enfin, il est fort vraisemblable que le Brexit ait joué un effet d'accélérateur dans ce débat, notamment en raison du rôle du Royaume-Uni dans la défense de l'UE³⁰.

1.2 La connotation industrielle de l'autonomie stratégique

Il faut attendre le 10 mars 2020 et la Communication de la Commission sur la stratégie industrielle pour l'Europe³¹ pour que la Commission fasse enfin le constat de la dépendance globale de l'Union et consacre le concept d'autonomie stratégique dans un sens plus général :

« L'autonomie stratégique de l'Europe³² c'est réduire notre dépendance vis-à-vis des autres pour ce dont nous avons le plus besoin : matériaux et technologies critiques, produits alimentaires, infrastructures, sécurité et autres domaines stratégiques. C'est aussi donner la possibilité, à l'industrie européenne, de développer ses propres marchés, produits et services, ce qui dynamise la concurrence » (souligné par l'auteur).

La Commission confère au concept d'AS une double dimension :

- défensive : réduire la dépendance de l'UE vis-à-vis de l'extérieur ;
- offensive : développer les marchés, les produits et les services de l'UE vers l'extérieur³³.

Le fait que cette Communication coïncide avec le démarrage foudroyant de l'épidémie de la Covid-19 va jouer un rôle déterminant par la suite.

1.3 L'autonomie stratégique au cœur des initiatives de la Commission

La Commission a intégré cette nouvelle donne politique dans plusieurs de ses initiatives, notamment :

- la Communication *Shaping Europe's Digital Future*³⁴ de février 2020 ;
- la Communication concernant les investissements directs étrangers (*FDI Screening Regulation*)³⁵ adoptée en mars 2020 ;

30. Avec le retrait du Royaume-Uni de l'UE, la France est devenue de facto la seule garante du parapluie nucléaire de l'UE.

31. Commission européenne (2020d).

32. La notion de dépendance de l'UE, notamment par rapport aux matières premières, a été évoquée dans plusieurs documents clés antérieurs. Voir par exemple la Communication de la Commission Initiative « matières premières » — Répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe, COM(2008) 699 final, du 4 novembre 2008.

33. L'Europe détient une part de marché mondiale de 33 % dans le secteur de la robotique, de 30 % dans le secteur des systèmes informatiques intégrés, de 55 % dans le secteur des semi-conducteurs pour l'automobile, de 20 % dans le secteur des équipements à semi-conducteurs et de 20 % dans le secteur des composants photoniques. (Source : Commission européenne 2017.)

34. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_3.pdf

35. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf

- le *EU Foreign Investment Screening Mechanism*³⁶ adopté en 2019 et devenu pleinement opérationnel en octobre 2020 ;
- la Stratégie pour les données³⁷ de novembre 2020 ;
- la *Trade policy review* : « *Open strategic autonomy* » de février 2021.

Ces textes sont le reflet des réponses que la Commission souhaite apporter pour asseoir les différentes facettes de cette indépendance stratégique³⁸.

1.4 La croisade d'Emmanuel Macron en faveur d'une culture stratégique commune

Le premier acteur politique à s'emparer du concept d'autonomie stratégique est le Président français, Emmanuel Macron. Très rapidement, le concept d'autonomie stratégique devient un nouveau symbole de l'Union européenne dans la bouche du chef d'État. Est très révélateur à cet égard son discours de la Sorbonne³⁹ prononcé quatre mois à peine après son investiture à la présidence de la république.

Dans son allocution, Emmanuel Macron pose ce constat qui sonne comme une profession de foi :

« L'Europe seule peut (...) assurer une souveraineté réelle, c'est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts. Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, c'est une culture stratégique commune. Assurer notre souveraineté, (...) c'est maîtriser nos frontières en préservant nos valeurs. La souveraineté, enfin, c'est la puissance économique, industrielle et monétaire. Faire du cœur de l'Europe une puissance économique et industrielle, cela passe bien entendu par la politique énergétique et la politique du numérique. »

La « doctrine Macron », qui inspire la pensée du Président du Conseil européen, Charles Michel, est développée lors d'une longue interview réalisée pour le compte du Grand Continent en novembre 2020⁴⁰.

Retenons de cette interview le passage le plus explicite et celui qui va faire débat parmi les Vingt-sept :

« Il est indispensable que notre Europe retrouve les voies et les moyens de décider pour elle-même, de compter sur elle-même, de ne pas dépendre des autres, sur tous les chantiers, technologique, mais aussi sanitaire, géopolitique, et de pouvoir coopérer avec qui elle choisit. Pourquoi ? Parce

36. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>

37. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data>

38. Sans oublier la proposition de Règlement sur le *Carbon border adjustment mechanism* actuellement débattue au PE, que la Commission envisage d'adopter au deuxième trimestre 2021 <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism>.

39. Initiative pour l'Europe, discours du Président de la République, M. Emmanuel Macron, à La Sorbonne, 26.09.2017.

40. La doctrine Macron. Une conversation avec le Président français, Le Grand Continent, publié par le Groupe d'Études géopolitiques, 20 novembre 2020.

que je pense que nous sommes un espace géographique cohérent en termes de valeurs, en termes d'intérêts, et qu'il est bon de le défendre en soi. (...) Et ce que je dis est encore plus vrai pour la Chine. Voilà pourquoi je crois que le concept d'autonomie stratégique européenne ou de souveraineté européenne est très fort, très fécond, qu'il dit que nous sommes un espace politique et culturel cohérent, que nous devons à nos citoyens de ne pas dépendre des autres, et que c'est la condition pour peser dans le concert des nations contemporain » (souligné par l'auteur).

1.5 Le plaidoyer de Charles Michel en faveur d'un nouveau projet commun européen

En septembre 2020, Charles Michel s'engage à son tour dans le débat en reprenant l'étendard de l'AS à son compte. Évoquant l'accord sur le budget européen avec le PE et le plan de relance, le Président du Conseil européen déclare que « *This agreement was a major step to our vital objective: European strategic autonomy* ».

Évoquant l'AS comme un moment copernicien, Charles Michel ramasse sa pensée comme suit : « *European strategic autonomy – these are not just words. The strategic independence of Europe is our new common project for this century. It's in all our common interest* », faisant du concept d'autonomie stratégique le concept-clé de ces 30 prochaines années.

L'analyse de Charles Michel⁴¹ est la suivante. Un arc d'instabilité s'est développé autour de l'UE (tensions géopolitiques avec la Russie, désaccords stratégiques avec les États-Unis, déséquilibres économiques et commerciaux avec la Chine, incertitudes du Brexit, etc.). Dès lors, la quête d'autonomie stratégique de l'UE doit poursuivre trois objectifs : la stabilité ; la diffusion des standards européens et la promotion des valeurs de l'UE.

- La *stabilité*, c'est la sécurité physique, environnementale, économique et sociale : assurer un environnement favorable aux investissements et aux échanges ; défendre les conditions équitables de marché et la réciprocité avec nos partenaires commerciaux ; garantir notre approvisionnement en ressources critiques ; gérer les politiques migratoires ;
- la *capacité de l'UE à fixer les normes*, c'est le vecteur de la puissance européenne à fixer les standards et à prendre le leadership dans ce domaine ;
- la *promotion des valeurs de l'UE* confère à l'UE une légitimité et un fort pouvoir d'attraction auprès de nombreux partenaires dans le monde.

41. Voir notamment « L'autonomie stratégique européenne est l'objectif de notre génération ». Discours du Président Charles Michel au groupe de réflexion Bruegel, 19 septembre 2020.

1.6 Les Conclusions du CE d'octobre 2020

Les Conclusions du Conseil européen des 1^{er} et 2 octobre 2020 donnent au concept d'autonomie stratégique une dimension cardinale du marché intérieur, de la politique industrielle et du numérique. Les chefs d'État et de gouvernement prennent toutefois le soin de préciser que « autonomie » doit rimer avec « économie ouverte ». C'est la contrepartie arrachée par l'Irlande, les trois pays nordiques et la République tchèque bientôt suivis par sept autres États membres (Pays-Bas, Lituanie, Lettonie, Estonie, Slovaquie, Malte et Espagne).

Ainsi, au point 3 de ses Conclusions, le Conseil européen rappelle que :

« 3. (...) *The two mutually reinforcing pillars of such a recovery, the green transition and the digital transformation, together with a strong and deep Single Market, will foster new forms of growth, promote cohesion and convergence, and strengthen the EU's resilience. Achieving strategic autonomy while preserving an open economy is a key objective of the Union* » (souligné par l'auteur).

Au point 5 des mêmes Conclusions, le Conseil précise encore :

« 5. *The EU must pursue an ambitious industrial policy to make its industry more sustainable, more green, more competitive globally and more resilient. The European Council invites the Commission to identify strategic dependencies, particularly in the most sensitive industrial ecosystems such as for health and to propose measures to reduce these dependencies, including by diversifying production and supply chains, ensuring strategic stockpiling, as well as fostering production and investment in Europe* » (souligné par l'auteur).

1.7 Les Conclusions du Conseil Compétitivité du 13 novembre 2020

La filière Compétitivité du Conseil adopte des Conclusions le 13 novembre 2020.

Dans son paragraphe 3, le Conseil

« insiste sur le fait que parvenir à une autonomie stratégique tout en préservant une économie ouverte est un objectif de l'Union afin qu'elle puisse déterminer elle-même sa trajectoire et ses intérêts économiques. Il rappelle qu'il s'agit notamment de recenser et de réduire les dépendances stratégiques et d'accroître la résilience dans les écosystèmes industriels les plus sensibles et dans des domaines spécifiques, tels que la santé, l'industrie de la défense, l'espace, le numérique, l'énergie et les matières premières critiques. Il souligne que cela peut consister à diversifier les chaînes de production et d'approvisionnement, à assurer la constitution de stocks

stratégiques, à stimuler et à attirer les investissements et la production en Europe, à explorer des solutions alternatives et des modèles circulaires et à encourager une vaste coopération industrielle entre les États membres »⁴².

Toute aussi important est le paragraphe 5 de ces Conclusions qui souligne que « la primauté technologique — fondée sur la recherche, le transfert de connaissances et l'innovation —, la spécialisation intelligente, la durabilité, le renforcement des chaînes de valeur européennes et la sécurité de l'approvisionnement en matières premières⁴³ en Europe sont des conditions préalables pour un niveau accru de résilience de l'industrie européenne. À cet égard, le Conseil demande à la Commission de "recenser les dépendances stratégiques et de proposer des mesures pour les réduire" » (para 27; souligné par l'auteur).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces Conclusions : premièrement, le concept d'autonomie stratégique est enrichi par rapport à la définition liminaire qu'en a donnée le Conseil européen des 1^{er} et 2 octobre 2020. Il ne s'agit plus seulement d'identifier et de réduire les dépendances de l'UE mais de diversifier les chaînes de production et d'approvisionnement, d'assurer la constitution de stocks stratégiques, de stimuler et d'attirer les investissements et la production en Europe, d'explorer des solutions alternatives et des modèles circulaires et d'encourager une vaste coopération industrielle entre les États membres. Toutefois, ces demandes sont floues, non chiffrées et non structurées dans le temps (cf. Graphique 2).

Ensuite, l'expression « *Union's open economy* » précède celle de « *strategic autonomy* » soulignant par-là que le concept d'autonomie stratégique se situe dans le cadre d'une économie ouverte où prime la compétitivité industrielle de l'Union. L'autonomie stratégique se trouve de la sorte bornée par un double impératif concurrent : celui de maintenir ouverts les flux d'approvisionnement et celui d'améliorer la compétitivité de son économie.

Enfin, ces Conclusions appellent à renforcer les écosystèmes et les chaînes de valeur sans lier cet appel à la double transition, verte et numérique. Même si un lien ténu a été établi dans d'autres textes (AGCS, Pacte vert) ou à d'autres occasions (déclaration programmatique de la Commission au PE par exemple), cette absence de référence croisée paraît surprenante.

En effet, l'autonomie stratégique de l'UE doit aller de pair non seulement avec la dimension socio-économique⁴⁴ mais également avec le *paradigm shift* sur les fronts environnementaux, climatiques et digitaux.

42. Une relance au service de la transition vers une industrie européenne plus dynamique, résilience et compétitive, Document 13004/20 du 16 novembre 2020. Souligné par l'auteur.

43. Cet engagement passera notamment par la mise en œuvre d'un plan d'action en faveur des matières premières critiques.

44. Voir à ce sujet Akgüç (2021).

Tableau 1 Les engagements de l'UE en matière d'autonomie stratégique

Engagements du CE et du Conseil (Compétitivité) de l'UE	Quand ?	Quoi ?
Recenser et réduire les dépendances stratégiques	La Commission y travaille	Rapport
Accroître la résilience des écosystèmes aux chocs extérieurs (santé, défense, espace numérique, énergie, matières premières)	Les EM et la Commission y travaillent	Engagement politique
Assurer la sécurité des chaînes d'approvisionnement (matières premières)	En continu	Engagement politique
Diversifier les chaînes de production	En continu	Engagement politique
Constituer des stocks stratégiques	En continu	En cours
Attirer les investissements de la production	En continu	Engagement politique
Explorer des solutions alternatives et les modèles circulaires	En continu	Engagement politique
Encourager la coopération industrielle entre EM	En continu	Engagement politique
Renforcer les chaînes de valeur	Les EM y travaillent	IPCEIs

Source : Élaboration propre.

Ce tableau montre que les engagements de l'UE n'ont pas de correspondance concrète dans le temps. La plupart des engagements politiques sont des déclarations d'intention, qui mériteraient de faire l'objet d'un « Tableau de bord des engagements stratégiques de l'UE ». Des indicateurs de performance devraient y être liés, en sorte d'avoir une vision évolutive de la situation qui pourrait faire l'objet d'un suivi des actions entreprises.

Au terme de cette section, les éléments les plus intéressants à noter au regard du concept d'autonomie stratégique à noter sont les suivants :

- défendue par Emmanuel Macron et Charles Michel, qui ont obtenu d'inscrire l'autonomie stratégique dans les Conclusions du Conseil européen d'octobre 2020, l'expression a été complétée par les mots « *while preserving the open economy* » qui suggère un tempérament important de ce que recouvre la souveraineté européenne ;
- la nécessité de préserver des conditions de concurrence équitables pour que les entreprises européennes soient compétitives sur le marché intérieur et au niveau international dans les chaînes de valeur mondiales apparaît comme la contrepartie offerte à l'Irlande, aux pays nordiques et à la République tchèque notamment ;
- un des points les plus sensibles du débat est que le concept d'AS est souvent perçu comme une remise en cause des règles actuelles du commerce international dans le sens d'une réduction des échanges, ce que ne peuvent accepter les États qui dépendent fortement du commerce international pour leur développement ;
- il est toutefois piquant de constater que ce sont des libéraux (Emmanuel Macron, Charles Michel, Thierry Breton) qui promeuvent le plus un concept — celui d'autonomie stratégique — qui est perçu par d'autres

libéraux (Micheal Martin, Andrej Babiš, Margrethe Vestager) comme étant susceptible d'aller à l'encontre du libre-échange.⁴⁵

2. La montée en puissance du concept d'autonomie stratégique

2.1 Les partisans déclarés

Comme écrit précédemment, les partisans du concept d'AS sont le Président du Conseil européen, Charles Michel, le Président Emmanuel Macron⁴⁶ et, dans une moindre mesure, Angela Merkel. La Présidence portugaise s'est engagée aux côtés de ces grands acteurs.

Les explications sont à trouver dans la grande proximité entre Charles Michel et Emmanuel Macron, d'une part, et dans le fonctionnement du couple franco-allemand⁴⁷, qui multiplie les positions communes sur un grand nombre de sujets, d'autre part. La France a pris l'initiative. L'Allemagne a suivi, mais sans conviction⁴⁸, dans la mesure où la République fédérale est un grand pays exportateur, très dépendant de sa balance commerciale pour alimenter son moteur économique. Pour le Président Macron, le concept d'autonomie stratégique apparaît comme une question de conviction personnelle (survie de l'Union, relance de l'intégration européenne, etc.), une occasion de se positionner sur la scène politique intérieure, dans la perspective des élections présidentielles de 2022, mais aussi une occasion de relancer ses champions nationaux dans la course à la compétitivité. Les choses sont beaucoup moins claires du côté de la chancelière Angela Merkel, qui semble avoir un pied dans le concept et un pied en dehors.

Quant à la Présidence portugaise, elle s'est logiquement emparée du sujet pour alimenter les débats et faire progresser la question de la résilience du marché intérieur et le renforcement de la politique industrielle.

-
45. Une des explications possibles de ce paradoxe étonnant tient peut-être plus à la vision géopolitique que partagent la France et Charles Michel, en particulier, quant à la manière dont l'UE doit se positionner dans le débat plus qu'à une lecture idéologique.
 46. La France a ainsi pris l'initiative de diffuser une note dans laquelle elle plaide en faveur de mesures concrètes permettant à l'UE de viser une autonomie stratégique, « synonyme de résistance aux crises et d'ouverture équilibrée ». La France identifie trois objectifs majeurs à atteindre : (a) placer l'innovation au cœur du système de santé européen ; (b) déployer l'outil industriel au service de l'autonomie stratégique et d'une concurrence loyale et (c) adapter le cadre européen des achats publics.
 47. Le contexte de fusion ratée Alstom-Siemens, le *non-paper* DE-FR de 2019 de même que le courrier adressé à Margrethe Vestager, signé conjointement avec l'Italie et la Pologne, préfiguraient déjà, en partie, ce débat. On y retrouve les mêmes lignes de fracture...
 48. Ce manque de conviction se remarque dans la position adoptée par Peter Altmaier en 2019. Voir à cet égard la déclaration franco-allemande d'octobre 2020.

2.2 Les détracteurs du concept : la position critique du « groupe des douze »

Tous les États membres ne partagent la vision française. Tant s'en faut. Un groupe d'une douzaine d'États membres, emmenés par le Danemark et composé de la Suède⁴⁹, de la Finlande, des Pays-Bas, de l'Irlande, des États baltes (Lituanie, Lettonie, Estonie), de la République tchèque, de la Slovaquie, de Malte et, de manière surprenante, de l'Espagne ont cosigné un *non-paper* commun sur l'autonomie stratégique⁵⁰.

Ce document propose une vision en huit points dont les éléments saillants sont le renforcement du marché intérieur; le maintien d'une orthodoxie stricte en matière d'aides d'État; le caractère conditionnel du recours aux *Important Projects of Common European Interest* (IPCEIs)⁵¹, une diversification intelligente qui n'altère pas l'ouverture de l'UE au commerce et à l'investissement et un plein engagement en faveur d'un système commercial multilatéral solide centré autour de l'OMC et incluant une trilatérale entre l'UE, les États-Unis et le Japon.

Il est intéressant de constater que les Douze s'approprient un débat auquel ils étaient plutôt réticents au mois d'octobre 2020. Ce *non-paper* est surtout une manière de positionner les États signataires dans le cadre de la mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle adoptée par la Commission européenne le 5 mai 2021 (Commission européenne 2021c).

Les propositions des Douze divergent assez substantiellement de celles de la France dans leur tonalité. Ainsi, il n'y a pas de référence à la culture commune ou à la nécessité de renforcer la souveraineté de l'UE. Les propositions apparaissent même en retrait par rapport aux Conclusions du Conseil européen d'octobre 2020 et du Conseil Compétitivité de novembre 2020. Les Douze rappellent ainsi que le maintien d'une économie ouverte reste un objectif primordial, et que l'autonomie stratégique doit être vue à partir de cette prémisse.

Est également frappant le fait que le caractère jugé crucial des IPCEIs pour la compétitivité future de l'UE ne soit pas jugé suffisant pour justifier une action publique.

Les références à l'innovation ou à la compétitivité reviennent comme des leitmotifs sans éclairer de manière précise en quoi elles pourraient aider à renforcer l'autonomie stratégique de l'Union.

49. « An open strategic autonomy can only be achieved by developing our own strengths and competitiveness, and by resisting protectionist pressure. », Updating the industrial Strategy for Europe, Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland, 11.12.2020 (document interne).

50. Achieving strategic autonomy while preserving an open economy, Joint non-paper by the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia, Spain and Sweden, Document interne, 25.01.2021.

51. Il est ainsi spécifié que les IPCEIs doivent revêtir un caractère d'exception et répondre à une faillite du marché.

La référence aux valeurs de l'UE et à l'éthique — auxquelles se réfèrent en permanence Charles Michel et Emmanuel Macron — n'est vue qu'au travers d'une application rigoureuse des règles de concurrence, qui doivent être loyales et non faussées.

2.3 La question de la souveraineté numérique

La souveraineté numérique représente une catégorie particulière du concept d'autonomie stratégique.

Début mars 2021, deux lettres sur la souveraineté numérique ont été adressées à la Commission, l'une cosignée par l'Allemagne, le Danemark, la Finlande et l'Estonie⁵²; l'autre, en réponse aux précités, par la Belgique, la République tchèque, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne et la Suède⁵³.

Le courrier du 1er mars appelle la Commission à prendre trois initiatives :

- identifier les systèmes de technologies critiques et les secteurs stratégiques en recourant à une évaluation approfondie en tenant compte des défis mondiaux ;
- renforcer et affiner l'approche politique de l'UE pour ce qui concerne les systèmes de technologies critiques et des secteurs stratégiques ;
- renforcer ou présenter de nouvelles initiatives solides qui favorisent une économie numérique innovante et notamment : un cadre législatif pour l'intelligence artificielle, l'excellence dans l'informatique quantique, une nouvelle initiative mondiale sur la réglementation des plateformes, etc.

De son côté, le courrier des huit États membres reconnaît que

« our agenda must be founded on a good mix of self-determination and openness. Our approach to digital sovereignty must be geared towards growing digital leadership by preparing for smart and selective action to ensure capacity where called for, while preserving open markets and strengthening global cooperation and the external trade dimension ».

De son côté, l'Italie⁵⁴ a également embrayé en ce sens appelant l'UE à atteindre un niveau élevé d'autonomie stratégique dans le domaine numérique, tout en préservant une économie européenne ouverte.

Bref, de manière dispersée, un grand nombre d'États membres ont cru utile de se positionner dans le débat, souvent en réaction, pour poser les mêmes constats et appeler à la même mobilisation en vue de renforcer l'innovation, le marché intérieur et la souveraineté technologique de l'UE.

52. Lettre adressée au Président Charles Michel et à la Présidente Ursula von der Leyen, sans référence, 1er mars 2021.

53. Lettre adressée au Président Charles Michel et à la Présidente Ursula von der Leyen, sans référence, 8 mars 2021.

54. Voir « Mapping Strategic Autonomy. An Italian contribution to the notion of European Strategic Autonomy », position paper à paraître, avril 2021.

2.4 Les États ambivalents

La Pologne

Le point de vue de la Pologne est intéressant dans la mesure où il reflète le point de vue d'un État qui partage généralement l'avis de ses voisins proches, la République tchèque et la Slovaquie notamment, tout en étant à l'écoute de ce que pense l'Allemagne mais également la France⁵⁵.

Pour la Pologne, l'autonomie stratégique doit d'abord être considérée comme un exercice de renforcement des capacités internes de l'Union : accroître la résilience de l'économie de l'UE face aux crises ; reconstruire certaines capacités productives dans le cadre d'une éventuelle relocalisation des chaînes de valeur dans l'UE ; faciliter la décarbonation de l'UE afin de garantir sa compétitivité, renforcer la position internationale de l'UE et optimiser ses intérêts stratégiques.

Dans cet esprit, la Pologne estime que les aides d'État peuvent renforcer le potentiel d'innovation et faciliter la double transition mais qu'il faut préserver des conditions de concurrence équitables.

L'autonomie stratégique de l'Union doit viser à réduire sa dépendance vis-à-vis des États tiers dans des secteurs industriels clés tels que les produits pharmaceutiques, les technologies de l'hydrogène, la microélectronique, les ressources énergétiques renouvelables, les réseaux mobiles ou l'intelligence artificielle.

Outre les appels à la prudence (réserve quant à la relocalisation des chaînes de valeur stratégiques au sein de l'UE, caractère conditionnel des aides d'État) qui rappelle la position du groupe des Douze, plusieurs réserves caractérisent l'approche polonaise :

- a) l'élargissement des compétences de l'UE doit être efficace et respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- b) les relations transatlantiques et l'OTAN doivent rester la pierre angulaire de la sécurité de l'Union, être renforcées et profiter à la défense collective au sein de l'Alliance ;
- c) l'autonomie stratégique doit englober tous les États membres de l'UE et ne pas se limiter à la zone euro.

Bref, la vision polonaise n'est pas très éloignée de celle des Douze : prudence, réserves et conditions. L'accent est mis sur le renforcement des relations transatlantiques et sur le rôle important que doit continuer à jouer l'Alliance, ce qui n'est pas exactement la définition de l'autonomie stratégique.

La posture de la Pologne est aussi tactique, car le positionnement politique de son gouvernement est loin d'être en phase avec celui des principaux États de l'UE.

55. C'est ainsi que la Pologne a signé en 2019 un courrier commun avec la France et l'Allemagne sur la politique de concurrence suite au refus de la Commission d'entériner la fusion entre Alstom et Siemens.

Dans ce contexte, le choix de l'ambivalence lui permet de négocier son ralliement aux vues des autres États membres.

L'Autriche

La position de l'Autriche⁵⁶ n'est pas moins intéressante dans la mesure où elle se situe à mi-chemin entre celle de la France et des Douze, mais avec certains accents nouveaux.

Ainsi, l'Autriche demande que la première priorité soit réservée au renforcement des chaînes de valeur stratégiques. Il faut donc d'abord cartographier, analyser et tester les chaînes de valeur pour identifier leurs vulnérabilités et les goulets d'étranglement éventuels. Le cas échéant, il faut promouvoir une production européenne dans des secteurs clés. Doivent notamment faire l'objet d'une attention particulière : les technologies environnementales, l'énergie renouvelable, la mobilité, la robotique, l'intelligence artificielle et la cybersécurité. Cette exigence est assez proche de ce que le Commissaire Breton envisage de faire : cartographier les écosystèmes de l'UE.

Ensuite, l'Autriche juge important que l'UE mette en commun ses ressources et œuvre en faveur d'une meilleure coopération/coordination au niveau européen. Dans cet esprit, il faut soutenir les IPCEIs, moderniser le droit de la concurrence en introduisant une dose de flexibilité dans l'appréciation des affaires de concurrence. Ce point est particulièrement intéressant et en rupture par rapport à la position des Douze.

Troisièmement, il faut restaurer un marché intérieur pleinement opérationnel qui se fonde sur la mise en œuvre et l'application uniforme des règles existantes. À cet égard, des solutions digitales pour la logistique et l'entreposage intelligent doivent être trouvées.

Enfin, il faut que l'UE renforce la coopération internationale en matière de commerce. Dans cette ligne, l'UE doit promouvoir la réforme de l'OMC ainsi que des initiatives plurilatérales (e-commerce, facilitation des investissements, etc.) ou soutenir des initiatives dans le domaine des produits de la santé. Elle doit également faire prévaloir ses valeurs notamment dans le changement climatique et assurer, si nécessaire, un *level playing field* pour les industriels européens, notamment par le biais d'un mécanisme d'ajustement aux frontières pour le carbone.

À plusieurs égards, l'Autriche fait des propositions concrètes qui vont de l'avant : soutien aux IPCEIs, utilisation des solutions digitales pour renforcer le marché intérieur, instauration d'un mécanisme d'ajustement aux frontières pour le carbone, etc.

56. Cf. le *non-paper* de novembre 2020. L'Autriche a également fait du domaine de la santé une priorité stratégique (document interne).

2.5 Les absents du débat

Certains États membres, dont trois membres fondateurs de l'UE (Italie⁵⁷, Belgique et Luxembourg), mais également la Grèce, la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie sont restés relativement discrets dans le débat même si certains d'entre eux ont cosigné des lettres conjointes⁵⁸ (Belgique et Luxembourg notamment).

À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que, contrairement aux pays du nord de l'UE généralement favorables au libre-échange, les pays du sud de l'UE, tels le Portugal et la Grèce, ont bénéficié, au cours des 15 dernières années, de nombreux investissements chinois (par exemple dans le secteur de l'énergie mais également dans le secteur maritime). Ceux-ci ont contribué à réduire leur appétence pour des initiatives européennes risquant non seulement de détériorer leurs rapports avec la Chine mais aussi d'impacter l'arrivée d'autres types d'investissements directs étrangers.

Était-ce pour ne pas devoir choisir l'un ou l'autre camp ou parce que ces États membres estimaient ne rien avoir à gagner à s'aligner ? Toujours est-il qu'un certain nombre de pays n'ont pas souhaité s'engager dans le débat avec un point de vue trop tranché. Il est vrai que l'avalanche d'initiatives, conjointes ou isolées, n'est pas forcément de nature à motiver certains États membres qui se retrouvent, en partie, dans les différents points de vue exprimés.

Que peut-on conclure de cette section ? Le concept d'« autonomie stratégique ouverte » apparaît moins comme un concept mobilisateur autour d'un projet commun que comme un oxymoron qui rassure les différents protagonistes et leur permet de faire valoir leurs points de vue nationaux.

Les premiers à s'être investis dans le débat (particulièrement Charles Michel et Emmanuel Macron) estiment qu'ils ont réussi à imposer leur concept allant jusqu'à confier que le mot « ouvert » renforce la compréhension du concept d'autonomie stratégique.

Les autres estiment, peu ou prou, qu'ils ont mis un frein à une fuite en avant de l'Union vers une forme de protectionnisme larvé et une nouvelle étape du *spill-over* européen. Fin de l'acte premier du débat, qui se solde sur un match nul. La partie continue toutefois avec la mise en œuvre de la nouvelle stratégie industrielle adoptée par la Commission, le 5 mai 2021.

3. Comment l'UE pose-t-elle la suite de la discussion ?

Le terme d'autonomie stratégique ouverte étant discuté pour les raisons évoquées ci-dessus, le Commissaire Breton a sorti de la boîte à outils conceptuelle de l'UE

57. Signataire du courrier déjà mentionné, l'Italie exige une action coordonnée dans le domaine de la santé.

58. La Belgique et le Luxembourg ont ainsi cosigné une lettre initiée par la Suède.

un nouveau concept qui propose, de manière plus concrète, plus dynamique et peut-être plus englobante — on parle aujourd’hui de vision « holistique » —, une photographie de la réalité à laquelle est confrontée l’UE : la notion d’écosystème industriel.

3.1 La notion d’écosystème

Émanant du vocabulaire de la physique et de la biologie, le terme « écosystème » semble avoir été proposé pour la première fois par Arthur George Tansley (1871-1955) en 1935, dans un article publié par la revue *Ecology*. Ce botaniste britannique respecté expliquait dans son papier que « la notion la plus fondamentale est [...] la totalité du système [...] incluant non seulement le complexe des organismes mais aussi tout le complexe des facteurs physiques [...], les facteurs de l’habitat au sens large [...] Les systèmes ainsi formés sont [...] les unités de base de la nature [...] Ces écosystèmes [...] offrent la plus grande diversité de type et de taille ». ⁵⁹

La définition de Tansley fondait une véritable démarche scientifique, une manière de voir le monde, constitué d’ensembles interactifs — les écosystèmes — qui résultent d’influences réciproques et qui se caractérise par une structure dynamique.

La croissante complexité des systèmes industriels et des services ainsi que de diversification géographique de l’organisation de la production au sein des entreprises ont facilité l’adoption de la « logique » des écosystèmes⁶⁰. Appliquée à la politique industrielle, la richesse d’un écosystème est déterminée par la profondeur et l’étendue de la collaboration entre un *continuum* de parties prenantes. Sa force réside dans le fait qu’aucun acteur ne possède ou n’exploite seul tous les éléments de la solution. La valeur générée par l’écosystème est supérieure à celle que chacun des acteurs apporte individuellement.

Bien que le concept d’écosystème n’apparaisse qu’une seule fois dans la Communication sur la politique industrielle du 10 mars 2020⁶¹, Thierry Breton a fait de cette notion l’élément cardinal de sa stratégie industrielle et de sa communication publique.

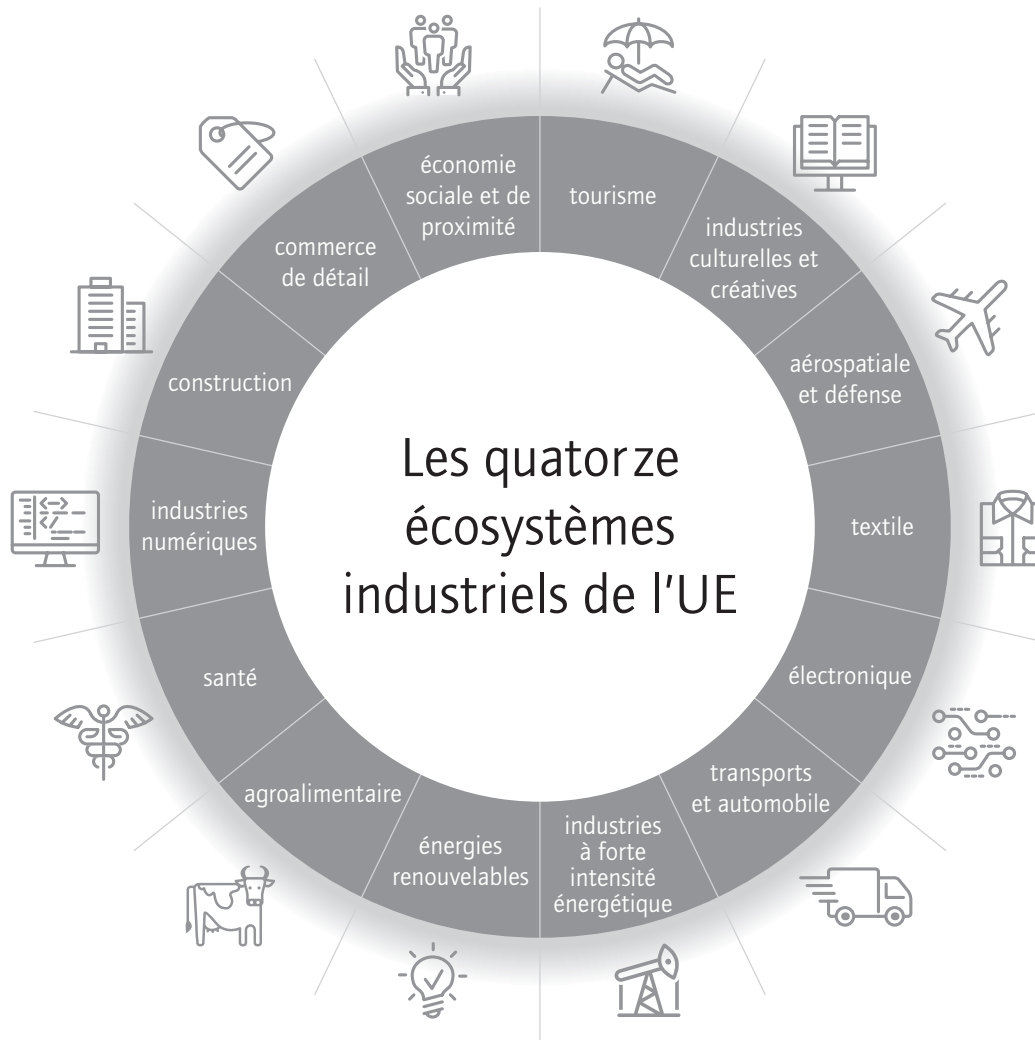
Sa stratégie s’articule autour de quatorze écosystèmes industriels, qui représentent plus de 50 % de la valeur ajoutée de l’UE : numérique, électronique, aérospatial et défense, textile, construction, mobilité automobile, industries culturelles et créatives, économie sociale de proximité, industries énergivores, santé, agroalimentaire, tourisme, commerce de détail, énergies renouvelables.

59. Voir Abbadie (2021).

60. Voir Andreoni (2018).

61. « L’accent sera mis sur les écosystèmes industriels, en tenant compte de tous les acteurs d’une chaîne de valeurs », Commission européenne (2020d :1).

Graphique 3 Les quatorze écosystèmes industriels de l'UE



Source : Commission européenne 2020 (document interne) et élaboration propre.

L'idée centrale au cœur de sa stratégie consiste à mobiliser tous les acteurs d'une même chaîne de valeur : grands groupes, PME, start-up, centres de formation et de recherches, services associés aux fournisseurs, etc. pour maximiser le potentiel d'innovation et de recherche, de développement technologique, de capacités productives et d'accès aux marchés.

L'écosystème jouerait également le rôle de plateforme interactive pour optimiser les échanges entre les pouvoirs publics et les parties prenantes et pour fluidifier la communication entre les acteurs. Ainsi, dès qu'une entreprise ferait part d'un besoin spécifique, l'ensemble de l'écosystème en serait averti pour y répondre.

Deux types d'écosystèmes peuvent être distingués :

- l'écosystème industriel proprement dit qui se définit comme un réseau de grappes d'entreprises ou de clusters appartenant à un secteur d'activité particulier ;

- l'écosystème régional qui recouvre l'interaction des acteurs économiques au sein d'une même région.

Lors du Conseil Compétitivité du 19 novembre 2020, Thierry Breton a annoncé qu'une cartographie des écosystèmes industriels pointerait les faiblesses de l'UE par écosystème en identifiant les dépendances stratégiques, les goulets d'étranglement, les besoins en formation, etc.

Cette matrice intelligente étalonnera les progrès accomplis par l'UE dans son ensemble et servira de base pour le dialogue avec les parties prenantes de même que pour le lancement de nouvelles initiatives.

À côté de la notion d'écosystème, d'autres concepts complémentaires éclairent les notions d'autonomie stratégique et d'écosystème.

3.2 La notion de chaînes d'approvisionnement

Le cycle de la chaîne d'approvisionnement (ou *supply chain*⁶²) désigne la gestion opérationnelle des différents flux (physiques, financiers, informationnels) tout au long des processus productifs et logistiques, à partir de l'achat des matières premières en passant par l'assemblage et jusqu'à la livraison des produits finis au consommateur final.

Cette dimension est une des clés de la Communication de la Commission concernant la révision de la politique commerciale de février 2021⁶³ : doit-on passer par une diversification des partenariats pour sécuriser nos chaînes d'approvisionnements ou par un repli sur soi pour créer de l'autonomie stratégique ?

3.3 La notion de chaîne de valeur stratégique (CVS)

Le concept de « chaîne de valeur »⁶⁴ se réfère à un ensemble d'activités économiques créant une valeur ajoutée à partir d'un produit, d'un processus ou d'un service. La chaîne de valeur est constituée de toutes les étapes interconnectées qui participent à la création de cette valeur ajoutée grâce à l'action conjuguée d'entreprises et d'autres types d'acteurs (institutionnels, financiers, etc.) qui coopèrent entre eux. La CVS se distingue de la chaîne de valeur classique par la performance technologique dont elle est porteuse.

Elle repose sur l'exploitation de technologies clés stratégiques, sur la percée de technologies de pointe, sur les performances en matière de R&D ou d'innovation

62. Il semble que la notion de « *supply chain* » soit apparue en 1958 à l'initiative de Jay Wright Forrester (1918-2016), pionnier américain dans le domaine de l'informatique et de la dynamique des systèmes.

63. Commission européenne (2021a).

64. Voir notamment Gereffi *et al.* (2005). Directeur du Global Value Chains Center à l'université de Duke (<https://gvcc.duke.edu/>), Gary Gereffi, est l'un des initiateurs des notions de chaîne mondiale des produits de base et de la chaîne de valeur mondiale.

de rupture (par exemple : la conduite autonome, les technologies à faible intensité carbone, etc.).

Enfin, la CVS se caractérise par le potentiel économique et commercial qu'elle peut générer pour faire face aux défis auxquels l'UE est confrontée (changement climatique, révolution digitale, vieillissement de la population, etc.).

Ce tableau indique clairement que les segments d'une chaîne de valeurs peuvent être communs à deux ou plusieurs écosystèmes de même qu'à plusieurs régions spécialisées dans cette CVS particulière.

L'attention doit également être portée sur la notion de « segments stratégiques d'une chaîne de valeur », indiquant par-là que la maîtrise de certains éléments particuliers d'une chaîne de valeur est parfois plus cruciale que la maîtrise de l'ensemble de la CVS.

3.4 La notion de pôle d'activités ou de clusters⁶⁵

La notion de pôles d'activités ou de cluster fait référence aux grappes d'entreprises spécialisées ainsi qu'à d'autres types d'acteurs (PME, institutions universitaires, centres de recherche, centre de formation, etc.) qui partagent une vision commune, coopèrent étroitement entre eux et forment un réseau connecté en vue de mobiliser une masse critique représentative dans un domaine d'activité particulier.

Ces pôles d'activités, qui forment le maillage de la politique industrielle de l'UE, constituent les vecteurs privilégiés des chaînes de valeur stratégiques. Chaque acteur du cluster occupe une place et une spécificité particulière pour alimenter la croissance du pôle d'activité dans son ensemble.

Le réseau est construit en grappe. Il se caractérise par la mobilisation d'opérateurs industriels, de PME et d'acteurs académiques mais également de centres de recherche et de formation au cœur d'un territoire donné. Il repose sur un ensemble d'infrastructures et de compétences mutualisées, qui bénéficient de sources de financement publiques et privées.

L'originalité du pôle d'activités est sa capacité à nouer des partenariats et des coopérations au plan régional⁶⁶, national et international en sorte de créer une valeur ajoutée qui se traduit par la conception, le développement et la production d'un bien ou d'un service.

65. On estime généralement que la notion de cluster (traduite en français par le terme de « grappe d'entreprises ») a été introduite dans la littérature scientifique par Michael E. Porter (1998a) dans « *On competition* ». Voir également Porter (1998b).

66. Voir notamment à cet égard l'initiative Vanguard de collaboration inter-régionale. Porté par près de 35 régions, ce réseau entend fonder des partenariats durables pour stimuler l'innovation et l'esprit d'entreprise. Leurs membres s'engagent à développer des stratégies de spécialisation intelligente et à œuvrer en faveur du renforcement des chaînes de valeur stratégiques européennes.

En conclusion, il apparaît clairement que le concept d'autonomie stratégique ne peut se concevoir de manière isolée. Plus que la notion d'écosystème industriel, qui jette de la lumière sur le débat mais reste extrêmement large, c'est le concept de chaîne de valeur stratégique qui illustre le mieux les défis auxquels l'UE est confrontée et ce que recouvre la question de l'autonomie stratégique. Maîtriser les segments les plus cruciaux des chaînes de valeur stratégiques mondiales constitue, de fait, une question de survie pour l'UE.

Troisième partie

Comment engager l'UE sur la voie de l'autonomie stratégique ?

La réponse que l'UE peut formuler pour rencontrer les priorités stratégiques de l'UE se situe à différents niveaux. Nous n'en aborderons brièvement que quatre dans le présent *Working Paper*⁶⁷ :

- la résilience du marché intérieur ;
- la politique industrielle et de concurrence ;
- la politique commerciale ;
- la voie de la normalisation.

1. La priorité à donner à un marché intérieur fluide, protecteur et robuste

Le fonctionnement optimal d'un marché intérieur sans restrictions aux frontières et sans barrières injustifiées est le point de départ d'une Union capable de générer un marché ouvert pour les produits et services innovants, qui sache faire face aux difficultés d'approvisionnement et organiser une diversification intelligente de ses importations.

Malheureusement, la pandémie nous a donné à voir de nombreuses fermetures aux frontières — totalement injustifiées —, des contrôles aux exportations, notamment dans le domaine médical et des vaccins, des restrictions à la libre circulation des personnes, des biens et des services sans aucune coordination, motivées par le « chacun pour soi ».

Le 21 septembre 2020, le Conseil (Compétitivité) de l'UE a adopté des Conclusions invitant les États membres à respecter les règles du marché unique et à supprimer les obstacles au commerce transfrontière dans l'UE.

67. Ainsi, nous n'aborderons volontairement pas ici la stratégie de la souveraineté alimentaire, la politique de défense et le renforcement du rôle international de l'euro, qui mériteraient assurément un développement particulier. Notons à cet égard que les membres du Sommet de l'Euro ont soutenu le rôle international de l'euro « *with a view to enhancing our strategic autonomy in economic and financial matters while preserving an open economy, contributing to the stability of the global financial system, and supporting European business and households* ». *Statement by the Members of the Euro Summit, meeting in an inclusive format*, Document SN 2145/21, 26 mars 2021 (document interne).

Le Conseil européen des 25 et 26 mars 2021 a réitéré « *the importance of a strong, resilient and fully functioning Single Market and of strictly implementing and enforcing Single Market rules* »⁶⁸.

À cet égard, la Commission a annoncé la création d'un instrument non législatif pour répondre aux dysfonctionnements du marché intérieur, aux pénuries et aux ruptures d'approvisionnement dans les situations d'urgence.

L'intégrité du marché intérieur constitue la première des priorités, saluée par un grand nombre d'États membres, et une condition sine qua non d'une AS bien pensée.

2. Une réponse au niveau de la politique industrielle et de la concurrence : la voie des IPCEIs

Pour des raisons historiques, les outils que l'UE peut utiliser pour renforcer son autonomie stratégique sont des leviers de compétence partagée, qui dépendent à la fois de l'UE et de ses États membres.

Le titre XVII « Industrie » du TFUE et son article 173 sont les pièces rapportées du droit de la concurrence auquel ils sont en grande partie subordonnés. Une des raisons principales qui explique l'absence d'une « politique industrielle commune » de l'Union est le fait que celle-ci recouvre des acceptions très différentes selon qu'on se trouve dans un pays à tradition colbertiste comme la France ou dans un pays de tradition libre-échangiste comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Irlande ou les pays nordiques.

Dans le domaine industriel, la réponse que l'UE peut apporter se situe essentiellement à trois niveaux, qui sont complémentaires, et se renforcent mutuellement :

- les stratégies et plans d'action proposés par la Commission ;
- les alliances et les partenariats industriels ;
- la voie des Projets importants d'intérêt européen commun (IPCEIs).

Comme nous le verrons, le fait que la politique industrielle se soit invitée dans le débat sur l'autonomie stratégique peut être interprété comme le signe d'un « fléchissement » des positions les plus libérales même si le débat est toujours en cours, comme nous le verrons.

Dans les sections qui suivent, nous nous intéressons plus spécifiquement aux IPCEI qui apparaissent comme une voie prometteuse sur le plan industriel, bien que leur utilisation soit conditionnée au strict respect des règles en matière de concurrence.

⁶⁸. Conclusions du Conseil européen, Document SN 2073/2/21 Rev. 2, 26.3.2021 (document interne).

Il est des situations où le marché n'induit pas la décision d'investir dans des projets d'une taille critique suffisante. C'est notamment le cas des projets innovants, transfrontaliers et complexes, qui impliquent un degré élevé de risques technologiques et des enjeux financiers que les investisseurs privés ne sont pas nécessairement prêts à assumer seuls et qui nécessitent une coopération entre plusieurs opérateurs au sein de l'écosystème ou de la chaîne de valeur concernée.

Dans ce cas, le soutien public de plusieurs États membres œuvrant ensemble pour surmonter les défaillances du marché, par la mutualisation de leurs ressources, comble le déficit de financement de départ et permet la réalisation du projet.

C'est pour répondre à ce cas de figure bien particulier que la Commission a précisé les conditions du recours à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE qui prévoit que « les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun (IPCEI) peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur ».

2.1 Un outil réservé et conditionné

Abordé de manière prudente et conditionnelle⁶⁹, d'abord dans le contexte de l'encadrement Recherche, Développement et Innovation (RDI)⁷⁰ puis au travers des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement⁷¹ et enfin dans le cadre de la modernisation des aides d'État⁷², le recours aux IPCEI est précisé dans une Communication de 2014⁷³. Pour qu'un projet soit éligible en tant qu'IPCEI, quatre critères d'admissibilité doivent être réunis, outre les deux conditions de base (voir note de bas de page 52):

- le projet doit contribuer de manière concrète, claire et identifiable à un ou plusieurs objectifs de l'UE et avoir un impact significatif sur la compétitivité de l'Union, la croissance durable, les défis sociétaux ou la création de valeur ajoutée dans l'ensemble de l'Union ;
- trois États membres au moins doivent collaborer à sa conception ;
- le cofinancement doit être assuré par les bénéficiaires ;
- les avantages ne doivent pas être limités aux États membres, aux entreprises ou aux secteurs concernés, mais profiter à l'économie ou à la société européenne.

En outre, l'IPCEI doit être d'une taille ou d'une ampleur significatives et comporter un niveau de risque technologique ou financier élevé.

69. L'aide doit remédier à une défaillance du marché et avoir un effet d'incitation. En d'autres termes, il faut que l'aide pousse son bénéficiaire à se lancer dans des activités qu'il n'aurait pas entreprises sans l'aide.

70. Commission européenne (2006).

71. Commission européenne (2008).

72. Commission européenne (2012).

73. Commission européenne (2014). La révision de cette Communication devrait être achevée d'ici la fin 2021.

Bref, au regard des très nombreux critères et conditions préalables imposés par la Commission pour autoriser son démarrage, les IPCEI ont mis de nombreuses années à décoller.

2.2 Lancement du Forum stratégique et sélection des chaînes de valeur stratégiques

Dans sa stratégie de politique industrielle de 2017, la Commission a créé un Forum stratégique⁷⁴ chargé de recenser les chaînes de valeur essentielles et les projets d'investissement clés.

Le choix des chaînes de valeur stratégiques

Neuf chaînes de valeur stratégiques sur 31 options possibles (voir liste ci-dessous) ont été identifiées par le Forum en 2017 :

- les batteries pour véhicules électriques ;
- le calculateur à haute performance (EuroHPC – High-Performance Computing) ;
- la microélectronique.

Ensuite le Forum a estimé le 6 février 2019 que six autres chaînes de valeur revêtaient également un caractère stratégique :

- les véhicules propres, connectés et autonomes ;
- la santé intelligente ;
- l'industrie à faible émission de CO₂ ;
- les technologies et systèmes à base d'hydrogène ;
- l'Internet des objets ;
- la cybersécurité.

Vingt-deux autres chaînes de valeur identifiées n'ont pas fait l'objet d'une priorisation par le Forum, qui a estimé que les projets concernés ne répondaient pas suffisamment aux trois critères de sélection : innovation technologique ; potentiel économique et de marché ; importance sociale et politique pour l'Union.

Ce travail d'identification a permis à tous les acteurs de poser un choix éclairé et de mesurer le champ des possibles qui s'offrent à l'UE pour une coopération renforcée à moyen et long termes.

En outre, la sélection des chaînes de valeur s'est déroulée en toute transparence selon des critères fixés à l'avance.

74. Créé en 2017 à l'initiative de la Commission, le Forum stratégique pour les Projets importants d'intérêt européen commun (IPCEI) rassemble les principales parties prenantes afin de recenser les chaînes de valeur essentielles ainsi que les projets d'investissement clés et de suivre les progrès réalisés.

Tableau 2 Liste des 22 autres chaînes de valeur stratégiques identifiées par le Forum stratégique

Additive manufacturing	Photonics, integrated circuits
Advanced materials	Photovoltaics
Augmented reality and virtual reality devices	Plastics recycling
Bio-based materials	Precision farming
Critical raw materials for innovative applications	Proteins from crops and residues (including aquaculture) and fermentation
Energy efficient and smart aeronautics	Smart vessels
Energy efficient and smart trains	Space-launchers
E-waste recycling	Structural electronics products
Industrial robotics	Wave and tidal energy
Net zero energy building construction and renovation	Wind energy
Nuclear decommissioning	Wired and wireless networks

Source : Forum stratégique 2019.

La composition du Forum

Le Forum stratégique a été l'occasion d'une prise de conscience des EM et des partenaires sociaux. Il a permis un saut qualitatif pour sortir cet instrument de l'anonymat dans lequel il était plongé.

En revanche, la composition initiale du Forum n'est pas sans interpeller. Certes, 47 membres le composent : les Vingt-sept, dix-sept fédérations patronales, organisations et entreprises ainsi que la Commission, l'OCDE et la BEI, ce qui lui donne une certaine représentativité. Mais, si l'on regarde plus en détail la liste des participants, force est de constater que les organisations représentant les travailleurs ne font pas partie du panel. En revanche, une association représentant les PME (NEFI⁷⁵) et trois centres de recherche (IMEC⁷⁶, CEA⁷⁷ et VTT⁷⁸) l'intègrent.

La Commission a enrichi la composition du Forum — devenu entre-temps le Forum industriel⁷⁹ — en y invitant d'autres représentants des PME, des syndicats et la société civile.

75. NEFI (Network of European Financial Institutions for SMEs), Bruxelles, Belgique.

76. IMEC (Interuniversity Microelectronics Centre), Louvain, Belgique.

77. CEA (Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives), France.

78. VTT Technical Research Centre, Finlande.

79. Lancé le 1^{er} février 2021, le « Forum industriel » a pris le relais du Forum stratégique. Il est le nouvel outil de gouvernance de la politique industrielle. Ce groupe d'experts, composé de représentants des EM et de l'industrie doit accompagner la Commission dans la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie industrielle.

2.3 Lancement des premiers IPCEIs

L'IPCEI « Microélectronique I »

Pour mieux comprendre l'importance du premier IPCEI-Microélectronique, il n'est que de se remémorer le classement des 12 premiers constructeurs en microélectronique pour constater que les constructeurs européens sont à la traîne.

Tableau 3 Classement des 12 premiers constructeurs en microélectronique

Entreprises	Revenus (en milliards de dollars)	Revenu net (en milliards de dollars)	Nationalité
Intel Corp. (INTC)	75,7	22,7	États-Unis
Taiwan Semiconductor Manufacturing Co. Ltd. (TSM)	37,9	13,1	Taiwan
Qualcomm	24,7	4	États-Unis
Broadcom Inc.	22,9	2,5	États-Unis
Micron Technology Inc.	19,6	2,3	États-Unis
Texas Instrument Inc. (TXN)	14,1	5,0	États-Unis
ASE Technology Holding Co.	13,7	0,6	Taiwan
NVIDIA	11,8	3,3	États-Unis
MediaTek	3,44*	–	Taiwan
Kioxia	11,5	–	Japon
ST Microelectronics (STM)	9,7	0,9	FR/Italie
NXP Semi-conductors	8,8	0,2	Pays-Bas

Note : * Premier trimestre de 2021.

Source : Investopedia, Nathan Reiff, Juillet 2020.

Le domaine de la microélectronique compte parmi les technologies-clés génériques les plus cruciales pour la réussite de la transition numérique et l'autonomie stratégique de l'UE. Ces composants électroniques sont indispensables au déploiement des communications mobiles (5 G, 6 G), de la connectivité optique, de la mobilité intelligente, de l'intelligence artificielle, etc. L'arrêt de la production dans l'industrie automobile suite à la pénurie de puces électroniques en a fait l'éclatante démonstration.

Initiés par quatre grands États membres (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni), ce premier IPCEI vise à consolider les capacités industrielles dans les domaines où l'UE est fortement dépendante de l'extérieur⁸⁰, et de contribuer notamment à la fabrication de puces à haut rendement énergétique et de semi-conducteurs de puissance.

⁸⁰. Le plus grand fabricant de puces électroniques mondial pour les smartphones et les superordinateurs est le Taïwanais TSMC, dont la capitalisation boursière s'élève à 694 milliards de dollars. En 2021, TSMC devrait investir 28 milliards de dollars, dont 80 % (20,5 milliards USD) seront consacrés aux technologies de pointe. (Source : *L'Echo*, 15.01.2021.)

Tableau 4 Structure globale de l'IPCEI Microélectronique

Project management				
1	2	3	4	5
Energy efficient chips	Power semiconductors	Sensors	Advanced optical equipment	Compound materials
CEA-Leti (FR)	3-D Micromac (DE)	CEA-Leti (FR)	AMTC (DE)	AZUR Space Solar Power (DE)
Cologne Chip (DE)	AP&S International (DE)	<i>CorTec</i> (DE)	Carl Zeiss* (DE)	CEA-Leti (FR)
Globalfoundries (DE)	CEA-Leti (FR)	Elmos Semiconductors (DE)		Integrated Compound semiconductors (UK)
<i>RacylCs</i> (DE)	Elmos Semiconductors (DE)	Fondazione Bruno Kessler (IT)		IQE* (UK)
Soitec* (FR)	Infineon* (DE)	Infineon (DE)		Newport Wafer Fab (UK)
ST Micro-electronics (IT/FR)	MURATA (FR)	Robert Bosch* (DE)		SPTS Technologies (UK)
X-FAB (FR)	Robert Bosch (DE)	ST Micro-electronics (IT/FR)		OSRAM (DE)
	<i>SEMIKRON</i> (DE)	TDK-Micronas (DE)		Sofradir (FR)
	ST Micro-electronics (IT/FR)	ULIS (FR)		Soitec (FR)
	X-FAB (DE)	X-FAB (FR/DE)		ST Micro-electronics (FR)
Dissemination and communication				

Notes: Nom en italiques = PME; * Coordinateur

Source : Décision C(2018) 8864 final du 13.12.2018, point 27, non publié.

Le coût total du premier projet IPCEI Microélectronique est estimé à plus de 7,8 milliards d'euros, dont 5,3 milliards d'euros pour le premier déploiement industriel et 2,5 milliards d'euros pour la recherche et développement.

En février 2021, un événement de rapprochement de haut niveau avec l'industrie et les parties prenantes a donné le coup d'envoi à cet IPCEI. La prénotification de projets devrait débuter lors du 2^e semestre 2021.

Quatre années auront été nécessaires pour que ce projet IPCEI voie le jour, ce qui démontre au passage la difficulté de collaborer avec les règles actuelles. De nombreux mois seront encore nécessaires avant que cet IPCEI donne ses premiers résultats.

L'IPCEI Batteries I et II

– Le projet *European Battery Innovation (EUBATIN – Summer IPCEI)*

L'hyperdépendance de l'UE vis-à-vis de la Chine pour ce qui concerne les composants des batteries électriques constituait l'autre grande priorité. Sous l'impulsion du Commissaire chargé de l'énergie, Maros Sefcovic, une Alliance européenne pour les batteries suivie d'un plan d'action stratégique a vu le jour en mai 2018.

Poussés par de solides acteurs industriels, trois grands États membres (France, Allemagne et Italie) se sont engagés dans un IPCEI la même année avec l'intention de finaliser le projet pour l'été 2019. Cette fois, ils ont été rejoints par quatre autres États membres (Belgique, Finlande, Pologne et Suède).

Le projet, qui réunit 17 participants venant des sept États membres précités, a été approuvé le 9 décembre 2018. À ce montant, s'ajoute la participation des opérateurs privés estimée à plus de 5 milliards d'euros. Le projet, qui s'élève à 3,2 milliards d'euros⁸¹, devrait être terminé d'ici à 2031.

Le lancement du projet s'est assez rapidement mis en place même s'il nécessitera encore plusieurs années pour porter ses premiers fruits.

– *Le projet European Battery Innovation (EUBATIN – Autumn IPCEI)*

Ce second projet s'est construit parallèlement au précédent dans une perspective davantage ouverte que le premier.

À nouveau, l'Allemagne a pris l'initiative du projet qui a connu un engouement immédiat. Douze États membres, une cinquantaine d'entreprises et près de 150 partenaires externes ont immédiatement répondu à l'appel. Notifié à la Commission en novembre 2020, le projet a reçu le feu vert de la Commission le 26 janvier 2021.

L'ensemble du projet s'élève à près de 3 milliards d'euros avec un effet multiplicateur estimé à 9 milliards d'euros.

2.4. Les autres IPCEI en projet

Plusieurs projets sont en cours d'élaboration dans quatre autres chaînes de valeur stratégique. Force est de préciser que la mise à disposition de montants conséquents des plans de relance nationaux offre des possibilités d'investissement importantes dans les technologies vertes et numériques.

Un IPCEI en matière d'hydrogène

À l'initiative de la Commission, une conférence réunissant investisseurs, industriels, partenaires gouvernementaux et institutionnels a lancé un IPCEI Hydrogène le 17 décembre 2020. À cette occasion, un manifeste de l'Hydrogène a été signé par 22 États membres⁸² ainsi que par la Norvège. Le démarrage du projet devrait être effectif en 2022.

81. De manière plus spécifique, la Belgique a demandé l'autorisation pour fournir une aide allant jusqu'à 80 millions € environ ; la Finlande, une aide allant jusqu'à 30 millions € environ ; la France, jusqu'à 960 millions € environ ; l'Allemagne, jusqu'à 1,25 milliard € environ ; l'Italie, jusqu'à 570 millions € environ ; la Pologne, jusqu'à 240 millions € et la Suède, jusqu'à 50 millions € environ.

82. Ces États membres sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Tchéquie.

L'Autriche, le Danemark, le Luxembourg, le Portugal et l'Espagne ont publié une lettre commune⁸³ demandant à l'Union européenne de donner clairement la priorité aux énergies renouvelables dans le cadre d'un projet dirigé par l'UE visant à accélérer le déploiement, la recherche et les infrastructures dans le domaine de l'hydrogène.

À nouveau, l'Allemagne a offert ses services non seulement pour organiser l'événement de lancement du projet — le 17 décembre 2020 — mais également pour en assurer la coordination.

Un deuxième IPCEI en microélectronique (MicroElectronics II)

À l'initiative de la Présidence allemande, le lancement d'un second IPCEI pour les microprocesseurs et les semi-conducteurs a conduit 19 États membres⁸⁴ à signer une Déclaration d'intention conjointe qui engage les signataires à œuvrer en faveur de la souveraineté numérique de l'UE.

Prévue à l'origine en mars 2021, la notification de ce second IPCEI en microélectronique a été repoussée en raison de la nécessaire coordination entre des acteurs toujours plus nombreux.

Un IPCEI dans le domaine du Cloud de nouvelle génération

À l'initiative de la France, un IPCEI en matière d'infrastructures et de services Cloud de nouvelle génération est en préparation. Il réunit l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie qui ont cosigné un *non-paper*.

L'objectif est de construire une infrastructure européenne commune pour le traitement des données et de créer des plateformes sécurisées et interopérables dans l'optique d'une utilisation trans-sectorielle.

Un calendrier ambitieux et une feuille de route ont été élaborés le 21 janvier 2021. Les intentions devraient être précisées dans le cadre d'une Alliance européenne ad hoc.

Remarquons toutefois que cet IPCEI Cloud se situe en dehors de la liste des 9 chaînes de valeur stratégiques, et même en dehors des 29 autres chaînes de valeur identifiées par le Forum stratégique ce qui peut paradoxalement être interprété comme une forme de succès de la coopération dynamique créée entre opérateurs institutionnels et privés.

83. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/five-eu-countries-object-to-eus-latest-hydrogen-manifesto/>

84. Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Grèce, Italie, Malte, les Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

Un IPCEI dans le domaine de la santé intelligente

Le futur projet devrait concerner la médecine personnalisée, les données et les analyses médicales mais aussi les dispositifs médicaux et cliniques.

Suite à la pandémie et aux ruptures des chaînes d'approvisionnement, certaines voix se sont élevées pour demander un élargissement du champ d'application. On peut penser aux difficultés d'approvisionnement ou à la constitution de stocks stratégiques.

Dans la foulée de la stratégie pharmaceutique lancée par la Commission⁸⁵, la France a lancé, le 29 janvier 2021, un Appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour le renforcement d'une filière française et européenne de la Santé dans le cadre d'un nouvel IPCEI⁸⁶.

2.5 La nouvelle Communication de la Commission sur les IPCEI

Le 23 février 2021, la Commission a lancé une consultation publique⁸⁷ portant sur une révision de sa Communication de 2014 relative aux aides d'État en faveur des Projets importants d'intérêt européen commun.

Cette Communication sur les IPCEI, qui s'appliquera à partir du 1er janvier 2022, est attendue par les États membres, par les opérateurs économiques mais aussi par les centres de recherche et les PME comme un signal fort que la Commission peut adresser à l'Union. L'exécutif européen a ici l'occasion de confirmer l'effet de levier de cet instrument.

Malgré quelques rares ouvertures, comme la reconnaissance de l'importance majeure que peuvent jouer les IPCEIs dans la mise en œuvre du pacte vert, de la stratégie numérique ou de la politique industrielle de l'Union, la Commission reste attachée à la stricte orthodoxie de cet instrument qui doit respecter les règles de la concurrence.

Le projet d'intérêt commun devra démontrer qu'il est conçu pour surmonter des défaillances du marché ou des défaillances systémiques importantes et qu'en l'absence de l'aide, il ne pourra pas y parvenir dans la même mesure ou de la même manière pour remédier à des problèmes de société qui ne pourraient pas être résolus ou corrigés autrement. Malgré les demandes répétées de plusieurs parties prenantes, le caractère conditionnel du recours aux IPCEI est toujours bien prégnant.

⁸⁵. Commission européenne (2020n).

⁸⁶. <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/aap/appels-projets-appels-manifestation-d-interet/ami-lancement-d-piiec-pour-developpement-des>

⁸⁷. Les parties intéressées ont jusqu'au 20 avril 2021 pour répondre à la consultation. Rappelons que la Commission a le dernier mot et qu'il lui appartient d'adopter seule sa décision.

En outre, le projet de Communication précise qu'à titre de *garde-fou supplémentaire* pour garantir que l'aide d'État reste proportionnée et *limitée au strict nécessaire* (c'est nous qui soulignons), la Commission peut demander à l'État notifiant de mettre en œuvre un mécanisme de récupération, qui assurerait un partage équilibré des bénéfices lorsque le projet est plus rentable que ce qui a été prévu dans l'analyse du déficit de financement. Cette disposition éclaire son usage réservé.

Enfin, l'État membre (concerné) devra démontrer que la mesure d'aide proposée constitue l'instrument d'intervention approprié pour réaliser l'objectif du projet. Ce point démontre que l'IPCEI reste un outil subordonné, qui ne saurait se substituer aux forces du marché.

Plus discutable est le fait qu'aucune référence à l'autonomie stratégique de l'UE ne soit inscrite dans la Communication. L'explication de cette absence est la suivante : l'autonomie stratégique ne peut pas constituer une justification explicite pour le lancement d'un IPCEI. En effet, une telle référence écrite de la part de la Commission risquerait d'entraîner un contentieux avec les pays tiers au niveau de l'OMC⁸⁸ pour infraction aux règles du libre-échange.

En conclusion de cette section — et c'est un élément paradoxal qui doit faire réfléchir —, alors que les IPCEI sont un instrument prometteur qui trouve un écho de plus en plus large auprès des États membres et des acteurs privés, la Commission maintient le caractère conditionnel, réservé et subordonné de cet outil, qui devra toujours faire la preuve *ex ante* de son utilité⁸⁹ et de sa conformité aux règles de la concurrence et du commerce international.

La position de la Commission n'est d'ailleurs pas sans rappeler celle du groupe des Douze qui émettait le même type de réserves quant à l'utilisation des IPCEI et ce même si certains membres du groupe, comme la Suède, y participent. Il sera très intéressant de voir en quoi la consultation publique pourra infléchir l'exécutif européen dans un sens plus favorable aux Projets importants d'intérêt européen commun.

88. Il nous est revenu de source sûre que, sur ce point précis, la DG Trade et le service juridique de la Commission entendaient maintenir une grande prudence pour ne pas risquer l'ouverture d'un différend avec un État tiers devant l'OMC.

89. La position de la Commission s'explique aussi par son rôle de gardienne des traités, sur base duquel elle veille à ce qu'il n'y ait pas de surenchère de la part d'États membres mieux dotés et pour éviter les possibles dérives clientélistes ou procycliques de certains États au détriment du fonctionnement du marché intérieur.

2.6 Les IPCEIs constituent-ils une voie d'avenir?

Nonobstant les réticences de la Commission face à la création de « champions européens »⁹⁰, combiner l'expertise de fleurons industriels est une voie qui a déjà produit des résultats probants comme ont réussi à le démontrer, par exemple, les sociétés suédoises Ericson, Telia et Volvo CE dans le cadre d'essais 5 G.

À l'instar du programme « Airbus », l'IPCEI apparaît comme un levier potentiel pour conduire de grands projets industriels qui puissent contribuer à l'autonomie stratégique de l'UE et réduire sa dépendance technologique à l'égard des États tiers.

Gardant à l'esprit la réaction critique du « groupe des Douze » et le fait que ce sont essentiellement la France et l'Allemagne qui se partagent le rôle d'initiateur des IPCEI, une réforme de l'outil s'impose pour gagner la confiance des autres États membres et des parties prenantes.

Il nous semble ainsi que la Commission pourrait assumer le rôle de coordonnateur des IPCEI de manière à permettre à chaque État membre de participer au projet soit directement soit indirectement comme bénéficiaire des retombées de l'IPCEI. Le fait que le couple franco-allemand assume la coordination de cet outil n'est pas toujours de nature à gagner la confiance des autres partenaires.

Enfin, les IPCEI doivent trouver leur cohérence dans la panoplie des autres instruments dont l'UE dispose (en matière de recherche et d'innovation notamment). Une meilleure intégration des outils permettrait de mieux articuler les financements nationaux avec les financements européens qui devraient venir en soutien des chaînes de valeur stratégiques.

90. Le 8 juin 2018, la Commission a reçu la notification officielle d'un projet de concentration par lequel Siemens entendait acquérir le contrôle exclusif d'Alstom en cédant à cette dernière l'activité de Siemens en matière de mobilité en contrepartie d'actions d'Alstom nouvellement émises. L'objectif déclaré était de créer un champion industriel européen pour contrecarrer l'expansion du géant chinois CRRC Corporation Limited spécialisé dans la construction, la réparation, la vente et la location de matériel de chemin de fer. Le 6 février 2019, la Commission a adopté une décision négative en vertu du règlement (CE) no 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises au motif que l'opération entraverait de manière significative l'exercice d'une concurrence effective, en raison d'effets horizontaux non coordonnés sur le marché des trains à grande vitesse (Affaire M.8677 — Siemens/Alstom).

3. La politique commerciale et la question du *level playing field*

3.1 Relancer la voie du multilatéralisme

Par le passé, l'UE a toujours misé sur les institutions multilatérales — principalement l'OTAN, l'OMC et l'OCDE — pour y déléguer son influence.

Toutefois, suite à la politique erratique de l'administration Trump, l'UE a dû constater que la voie de la négociation multilatérale ne pourrait compenser un manque d'unité au sein des Vingt-sept et une absence de leadership de la part de l'UE.

À Doha (Qatar), en 2001, la conférence de l'OMC a initié un cycle de négociations sur le commerce mondial qui aurait dû se terminer au 1er janvier 2005. Près de 20 ans plus tard, le processus est à l'arrêt, faute d'un accord global.

Les discussions concernant le mécanisme de règlement des différends et son organe d'appel, qui tranche les conflits, sont au point mort.

L'institution traverse une crise profonde en ne parvenant plus à juguler les nombreux contournements des règles de l'organisation par la Chine, qui bénéficie toujours d'un statut de pays en développement.

L'OMC doit être réformée en profondeur non seulement pour éliminer les pratiques déloyales mises en œuvre par la Chine et d'autres pays émergents mais, de manière plus globale, pour encadrer les subventions étatiques, protéger la propriété intellectuelle de l'UE et punir la contrefaçon, réguler l'accès à la protection des données et prendre en compte les questions de l'environnement et du travail.

Dans ce contexte, l'OMC peut-elle servir de caisse de résonance aux demandes de l'UE en faveur d'une plus grande autonomie stratégique, par exemple en sécurisant les chaînes d'approvisionnement ou en permettant le partage et la diffusion de certaines avancées technologiques? Rien n'est moins sûr à l'heure actuelle. Mais l'UE aurait tort de se priver d'ouvrir le dialogue⁹¹, notamment avec les États-Unis, le Japon, l'Inde et le Canada, pour inscrire les questions du devenir des terres rares, du transfert de technologies et du respect de la propriété intellectuelle à l'agenda d'une grande conférence à venir.

91. En 2018, l'Union européenne présente un *Concept paper* intitulé « *WTO modernisation. Future EU proposals on rule making* » (Document de réflexion de l'UE sur la réforme de l'OMC, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf). Le 13 mai 2019, c'est au tour de la Chine de proposer ses propositions de réforme de l'OMC (https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=254127&CurrentCatalogueIdIndex=0). Soutenue par de nombreux pays émergents, l'Inde dépose son propre *Concept paper* le 22 juillet 2019.

3.2 La révision de la Politique commerciale : un multilatéralisme équitable

Le 18 février 2021, la Commission a adopté une Communication sur sa nouvelle politique commerciale⁹² qui ouvre la voie à des relations commerciales plus équilibrées. La Commission reconnaît que la politique commerciale doit contribuer à l'autonomie stratégique de l'Union en renforçant la résilience des chaînes d'approvisionnement et en les rendant plus durables, plus transparentes et plus traçables.

La Commission a défini plusieurs pistes pour atteindre ses objectifs à moyen terme :

- rétablir le règlement des litiges dans le cadre d'une coopération transatlantique ;
- promouvoir les chaînes de valeur durables, notamment par l'adoption d'une proposition sur la diligence raisonnable obligatoire en vue d'interdire le travail forcé ;
- forger un partenariat transatlantique sur la transition verte et numérique ;
- renforcer la mise en œuvre et l'application des accords commerciaux en :
 - instituant un mécanisme de filtrage des investissements étrangers pour traiter les cas où le contrôle d'une entreprise ou d'une technologie particulière créerait un risque pour la sécurité ou l'ordre public dans l'UE,
 - assurant la mise en œuvre effective du règlement sur le contrôle des exportations de biens et technologies sensibles à double usage pour soutenir les chaînes de valeur stratégiques de l'UE,
 - créant un instrument juridique pour remédier aux distorsions causées par les subventions étrangères sur le marché intérieur de l'UE,
 - adoptant un règlement relatif aux marchés publics internationaux.

Cette Communication constitue un premier pas important, mais encore très insuffisant, car elle comporte beaucoup d'annonces mais peu de décisions susceptibles de produire des résultats pratiques immédiats.

La *Trade Policy Review* met tout le monde d'accord, les partisans du libéralisme (en premier lieu le groupe des Douze) et ceux qui sont plus exigeants quant aux conditions de l'ouverture (essentiellement la France).

Un flou idéologique assure momentanément la convergence autour de la table. Pour les libéraux, l'autonomie stratégique, c'est davantage de commerce et d'ouverture, plus d'accords de libre-échange et un moindre recours aux mesures autonomes.

92. Voir Commission européenne (2021a).

De manière provocante, nous pourrions même conclure que le groupe des Douze a gagné cette première manche et que les tenants de l'autonomie stratégique ont réussi à sauver les apparences.

3.3 L'accord bilatéral entre l'UE et la Chine, un inquiétant précédent

L'UE compte pas moins de 40 accords bilatéraux (*Free Trade Agreements*), ce qui démontre *a contrario* l'échec relatif que constitue la voie multilatérale. En 2020, 76 % des importations entraient sur le territoire de l'UE en franchise de droit⁹³.

Les accords bilatéraux sont des actes standards qui ont une ampleur limitée au regard du niveau d'ambition porté par l'UE, notamment pour ce qui concerne :

- le respect des valeurs fondamentales ;
- le niveau des normes ;
- la protection sociale, environnementale et climatique ainsi que les conditions de travail.

Les critères qualitatifs qui caractérisent ces accords reposent généralement sur un plus petit commun dénominateur. Ces accords contiennent peu voire aucune disposition qui renforce l'autonomie stratégique de l'UE et la sécurisation de ses chaînes d'approvisionnement.

Les négociations avec la Chine en vue de la conclusion d'un accord global en matière d'investissement sont en cours depuis 2013. Le *China-EU Comprehensive Agreement on Investment (CAI)*⁹⁴ devait notamment faciliter pour les entreprises européennes les investissements en Chine dans les services financiers, les véhicules électriques, les services du cloud ou encore la santé. Il devait également rééquilibrer les relations d'investissement et garantir un traitement juste et équitable aux entreprises de l'UE implantées en Chine.

Conclu le 30 janvier 2021, l'accord de principe⁹⁵ s'articule autour de trois piliers : l'accès au marché, les règles du jeu équitables (dont la fin des transferts forcés de technologies) et le développement durable.

Le point de l'accord qui a été le plus commenté est sans doute que la Chine ait accepté d'inclure dans le traité la promesse de progresser dans l'application et l'adoption des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). L'accord met aussi l'accent sur les conventions n° 29 et 105 de l'OIT sur le travail forcé : la Chine « fera un effort continu et soutenu » pour les adopter même s'il n'est pas prévu à ce stade que le gouvernement chinois autorise la liberté d'association et la constitution de syndicats libres.

93. Source : Anghel *et al.* (2020 : 36).

94. *China-EU Investment Agreement Negotiations - Schedules of China*: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159483.pdf

95. *EU-China investment negotiations*: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-china-agreement/>

L'accord comporte une série de déclarations de principe, mais peu de garanties ou d'avancées concrètes. Ainsi, l'accord mentionne la notion de transparence mais les entreprises d'État chinoises pourront toujours recevoir des aides opaques.

À l'inverse, les concessions européennes paraissent beaucoup plus importantes. Les entreprises chinoises pourront introduire une procédure d'arbitrage devant les tribunaux européens alors que les procédures d'arbitrage en Chine, extrêmement complexes à introduire et longues, restent hors de portée pour les entreprises européennes.

Enfin, l'accord de principe ne porte pas sur la protection des investissements européens, qui conditionne directement la question de l'autonomie stratégique. La Chine défend le système d'arbitrage privé (*Investor-State Dispute Settlement*) tandis que l'UE défend la création de cours d'arbitrages publiques (*Investment Court System*).

De manière assez claire, cet accord bilatéral n'ouvre nullement la voie vers davantage de sécurité pour ce qui concerne les chaînes d'approvisionnement ni ne renforce son autonomie stratégique, qui est un terme ignoré par l'Accord.

3.4 La mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM)⁹⁶

La Commission devrait adopter, le 21 juin 2021, une proposition de règlement relative à la mise en place d'un "mécanisme d'ajustement carbone aux frontières" (CBAM). Actuellement sous le feu d'une analyse d'impact approfondie quant à son architecture, sa viabilité et sa compatibilité avec les règles de l'OMC, ce nouvel outil législatif⁹⁷ pourrait prendre la forme d'un système d'échange de quotas d'émissions (ETS).

Ce mécanisme répond en partie à la délocalisation partielle de la production industrielle et des emplois hors d'Europe (*carbon leakage*) en raison d'une législation moins contraignante des États hors UE (typiquement la Chine). Toutefois, le point d'équilibre de ce nouvel instrument sera particulièrement délicat à atteindre car le niveau d'exigences de l'UE, au regard des Accords de Paris sur le climat ou en matière de protection de l'environnement par exemple, est souvent interprété comme une mesure de type protectionniste⁹⁸.

Parallèlement, le CBAM cherche à pousser les Vingt-sept à investir dans la recherche et l'innovation pour faire émerger des technologies de rupture, qui aident l'UE

96. Approuvée par le Parlement européen le 8 mars 2021, la proposition d'un « ajustement des émissions de carbone » aux frontières pourrait entrer en application en 2023.

97. Voir la tribune « *To fight climate change, fight carbon leakage* » signée par 18 ministres émanant de dix États membres (Allemagne, Autriche, France, Danemark, Espagne, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie et République tchèque), Blümel *et al.* (2021).

98. Ainsi, la récente décision de l'UE d'éliminer progressivement l'huile de palme comme carburant renouvelable d'ici 2030 a été contestée par les pays producteurs au sein de l'OMC qui y voient une mesure protectionniste.

à réaliser les engagements auxquels elle a souscrit dans le cadre du Green deal⁹⁹. Cette dimension doit amener l'UE à respecter ses engagements climatiques et à être à la pointe de la transition vers une économie neutre en carbone.

Le lien du CBAM avec l'autonomie stratégique est triple :

- réduire la dépendance de l'Union vis-à-vis des États tiers grâce à l'innovation technologique induite par la recherche ;
- combattre la concurrence déloyale qui pénalise la production industrielle dans l'UE et alimente le *carbon leakage* en imposant un *level playing field* ; et
- améliorer le respect des normes sociales et environnementales qui renforcent les valeurs de l'UE et son cadre éthique.

3.5 Une politique de sanctions ciblées réduite aux violations des droits de l'homme

Utilisées à bon escient, les sanctions peuvent aider l'UE à préserver sa capacité à agir de manière autonome pour protéger ses valeurs et ses intérêts. Mais avec 44 régimes de sanctions différents¹⁰⁰ à l'encontre de 34 pays tiers, l'Union peine à engranger des résultats au travers des trois types de sanctions qu'elle applique¹⁰¹.

Le régime des sanctions autonomes¹⁰² permet à l'UE d'adopter des mesures de rétorsion dans des situations où le Conseil de sécurité de l'ONU n'adopte pas de position commune. Les sanctions les plus communément utilisées sont les gels d'avoirs, l'embargo sur les armes ou l'interdiction de visas. Les sanctions visent le plus souvent les violations en matière de droits de l'homme ou d'utilisation d'armes chimiques, plus rarement des infractions liées à la violation de la propriété intellectuelle.

Bref, ce mécanisme de sanctions autonomes semble totalement inopérant pour sécuriser ses chaînes de valeurs stratégiques ou ses chaînes d'approvisionnement essentielles.

Pour permettre à l'UE de disposer d'un réel levier de négociation, encore faudrait-il que l'UE s'engage, par exemple, à créer un tribunal multilatéral des investissements au sein de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international.

99. Notamment la réduction de 55 % de ses émissions de CO₂ à l'horizon 2030 par rapport à ses taux d'émission de 1990.

100. L'UE est le deuxième utilisateur de telles mesures, après les États-Unis. Voir Russell (2018).

101. L'UE applique trois types de sanctions : les sanctions obligatoires de l'ONU, les mesures allant au-delà des sanctions de l'ONU adoptées au niveau de l'UE et les sanctions autonomes de l'UE, T., Biersteker et Portela (2015), cité in Anghel *et al.* (2020 : 30).

102. Bien qu'elles soient qualifiées d'autonomes, les sanctions de l'UE sont généralement mises en œuvre avec le concours des États-Unis, d'États alliés ou d'organisations régionales, telles que l'Union africaine, l'ANASE ou la Ligue des États arabes afin de renforcer leur efficacité.

Malheureusement, rien n'indique que les négociations aillent dans ce sens à l'heure actuelle.

3.6 Instaurer un *level playing field*

Dans le programme de travail de l'UE 2021¹⁰³, la Commission s'est engagée à adopter une proposition de règlement instaurant un *level playing field*, précédée d'une analyse d'impact approfondie.

Attendu avec impatience, cet instrument pourrait jeter les bases d'une position plus ambitieuse des Vingt-sept au sein de l'OMC et des autres enceintes internationales. Encore faudra-t-il que le Conseil et le Parlement européen s'accordent sur la portée d'un instrument qui ne verra le jour, au plus tôt, que dans le courant de l'année 2023.

4. Développer une politique ambitieuse dans le domaine des normes harmonisées

La normalisation européenne¹⁰⁴ est assurée par trois comités distincts : le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI).

Elle obéit à un dialogue structuré entre 34 instituts nationaux de normalisation et les comités européens de normalisation. Elle est fondée sur un partenariat public-privé entre la Commission et les acteurs de la normalisation. Ce dialogue est souvent long, bureaucratique et semé d'embûches techniques. Si l'Union est parvenue à garder la primauté sur certaines normes¹⁰⁵, les États-Unis et la Chine contestent le leadership européen là où il est le plus fort et imposent leurs normes là où ces pays ont pris l'avantage.

La politique normative constitue une question stratégique qu'il convient de ne pas sous-estimer, et ce pour au moins trois raisons :

- elle peut assurer que les biens mis sur le marché répondent aux exigences essentielles de l'Union ;
- elle peut répondre au besoin d'autonomie stratégique de l'UE et au renforcement de son potentiel technologique ;
- elle peut aider l'Union à imposer ses standards éthiques de haute qualité à travers l'utilisation de normes harmonisées.

103. Commission européenne (2020).

104. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2012).

105. L'exemple le plus souvent cité est le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD en résumé) ; JOL 119, 4 mai 2016, pp. 1-88.

4.1 Faire de l'UE un leader en matière de normes techniques harmonisées

Le monde des normes évolue rapidement en particulier dans les domaines de l'Internet des objets, des mégadonnées, des technologies de fabrication avancées, de la robotique, de l'impression 3D, des technologies de chaînes de blocs et de l'intelligence artificielle.

Seul un système européen de normalisation moderne, alerte et inclusif, capable de réagir rapidement aux nouveaux développements, serait de nature à accélérer la création et la diffusion de nouveaux standards.

Lancée en 2019, la consultation initiée par la Commission¹⁰⁶ devrait déboucher sur des recommandations en 2021.

4.2 La protection de la propriété intellectuelle contribue à l'autonomie stratégique

Dans le but de réaliser la souveraineté technologique en Europe, la Commission a publié un plan d'action sur la propriété intellectuelle¹⁰⁷ qui vise à aider les entreprises à capitaliser sur leurs actifs incorporels.

Ce plan d'action entend remédier à la fragmentation du système européen de propriété intellectuelle, aux difficultés d'accès des PME et des micro-entreprises, aux procédures de licence coûteuses et lourdes pour les brevets essentiels, à la contrefaçon et au manque de loyauté des entreprises des États tiers.

Mais c'est surtout dans le domaine des licences de brevets essentiels (SEP) que l'urgence d'une action coordonnée est la plus importante.

En effet, si les plus gros litiges semblent actuellement se produire dans le secteur automobile, les SEP concernent également les secteurs de la santé, de l'énergie, du numérique et de l'électronique.

Pour remédier à cette situation, la Commission envisage d'améliorer le cadre régissant les SEP, y compris par le biais d'une nouvelle réglementation.

En conclusion, l'UE doit renforcer son rôle de leadership (*norm-setter*) face à la concurrence internationale en prenant l'initiative de développer de nouvelles normes dans les secteurs clés où l'Union est en retard par rapport à ses concurrents et en modernisant son arsenal juridique là où elle a pris l'ascendant sur ses partenaires.

¹⁰⁶. Commission européenne (2018).

¹⁰⁷. Commission européenne (2020m).

Cette approche semble d'autant plus nécessaire qu'elle pourrait permettre à l'UE de préserver son modèle ouvert fondé sur des normes à l'inverse des États-Unis, par exemple, qui préfèrent les systèmes fermés fondés sur les brevets et de la Chine qui contourne tous les modèles.

Quatrième partie

Conclusions et recommandations

En 2030, la Chine sera probablement devenue la plus grande puissance économique mondiale, mais également le leader technologique et un acteur financier de premier ordre. Le pays du Milieu et les États-Unis seront alors clairement devenus les deux seules super puissances.

Où en sera alors l'UE qui s'est engagée à relever trois défis colossaux : une transition verte et numérique, la résilience de son modèle économique et social de même que la sécurisation de ses chaînes de valeur stratégiques auxquels l'Union a ajouté l'objectif, non moins ambitieux, de faire des valeurs éthiques fondamentales une marque de fabrique et un atout compétitif ?

Si les Vingt-sept semblent tous conscients des enjeux liés à la dépendance vis-à-vis de l'étranger pour leurs technologies, leur énergie, leurs matières premières et leur sécurité, la méthode pour y parvenir divise.

Premièrement, l'UE apparaît en ordre dispersé que ce soit en ce qui concerne le concept lui-même (culture commune, autonomie stratégique ouverte ou non, souveraineté technologique, indépendance en matière de sécurité et de défense, etc.), la manière dont l'autonomie stratégique « ouverte » doit être conduite, le rôle que doivent jouer la concurrence et les IPCEIs ainsi que d'autres instruments sans parler de la façon dont la politique commerciale ou la politique normative peuvent contribuer à soutenir ces objectifs.

La mosaïque des positions en présence démontre qu'il n'y a pas une Union mais des îlots interchangeable d'États membres partageant, peu ou prou, certains objectifs communs. Toutes ces prises de positions, qui survolent les enceintes officielles et court-circuitent les canaux diplomatiques habituels, font désordre et démontrent, s'il en était encore besoin, que l'UE n'a pas de vision commune sur la question de son avenir.

Deuxièmement, le concept d'autonomie stratégique « ouverte » a montré toutes ses limites. La notion est floue, ambiguë et peu mobilisatrice car cet oxymoron plaide une chose (autonomie et souveraineté) et son contraire (ouverture et libéralisation). Son plus grand défaut est qu'il oblitère la triple responsabilité majeure qui incombe à l'Union :

- prendre l'initiative pour relancer le multilatéralisme dans le cadre de l'OMC en imposant un *level playing field* à ses partenaires ;
- restaurer un partenariat transatlantique avec les États-Unis, qui soit plus équilibré, plus durable et plus solide ;

- revisiter les nombreux accords bilatéraux que l'Union a signés¹⁰⁸ et qui se révèlent très en deçà de l'ambition stratégique que l'Union s'est fixée notamment dans le Pacte vert.

Troisièmement, la fenêtre d'opportunité pour agir est étroite et de courte durée. L'administration Biden, mais également les alliés traditionnels de l'UE que sont notamment le Canada, l'Inde et le Japon, doivent recevoir rapidement le signal que l'Union est capable de relancer la voie du multilatéralisme. Si l'Union tarde à prendre la main ou s'en révèle incapable, le risque est grand que l'élan ne soit brisé et que la situation ne se fige jusqu'aux prochaines élections présidentielles américaines et au mandat de la nouvelle Commission (2024). Il sera alors trop tard.

En conséquence, il est impérieux que la Commission propose rapidement une gouvernance et une méthode de travail à la hauteur des enjeux susmentionnés. Certes, l'exécutif a multiplié les Communications et un florilège de propositions législatives ambitieuses, mais il nous semble qu'elle pourrait faire davantage en liant les trois chantiers de manière plus cohérente. Il s'impose également qu'un Conseil européen extraordinaire redéfinisse le calendrier et le niveau d'ambition global.

Selon nous, sept préconisations devraient nourrir le débat au cours des prochains mois :

1. Créer un partenariat et des alliances multilatérales durables

Dans la première partie de cette étude, nous avons constaté que le concept d'autonomie stratégique était un concept d'inspiration essentiellement française, relayé par le Président du Conseil européen, Charles Michel et, de manière prudente, par la Chancelière Angela Merkel. Nous avons également observé que le concept était contesté par une douzaine d'États membres qui lui préfèrent le terme d'autonomie stratégique ouverte (« *while preserving the open economy* ») pour bien indiquer que l'accent doit être posé sur l'ouverture aux échanges. Du coup, parce qu'il est équivoque et contesté, le vocable d'autonomie stratégique ouverte est dépassé dans les faits.

Pour sortir de l'impasse, il serait sans doute opportun de changer de mot d'ordre pour revaloriser les dimensions qualitatives de la transition, à commencer par la cohésion sociale, l'environnement et le climat. Il faudra également que les valeurs¹⁰⁹ auxquelles l'UE est attachée (respect des données personnelles et de la

108. Les accords équilibrés ne peuvent être réalisés que si les deux parties le souhaitent et pas uniquement du fait de l'une des deux. Cette nouvelle approche permettrait à tout le moins de faire comprendre, particulièrement à la Chine, que l'UE n'est pas « l'idiote du village » qui veut signer des accords à tout prix.

109. Remarquons à cet égard que l'expression « autonomie stratégique ouverte » ne fait nullement référence au socle des valeurs que l'Union promet.

propriété intellectuelle, protection de la vie privée, promotion de l'État de droit et de la démocratie, etc.) fassent partie du nouveau logiciel auquel les citoyens doivent pouvoir adhérer.

2. S'engager en faveur d'un accord plurilatéral ambitieux au niveau de l'OMC

Entre un multilatéralisme mou et un protectionnisme aveugle, s'ouvre une troisième voie, qui est celle d'un multilatéralisme ouvert mais protecteur, qui se fonde sur des règles du jeu identiques et justes qui s'imposent à tous, à commencer par la Chine.

L'UE doit prendre l'initiative de relancer la négociation d'un grand accord plurilatéral en parallèle avec la reprise des Accords de Paris sur le climat et proposer une nouvelle méthode de travail au niveau de l'OMC.

Cette initiative doit notamment porter sur l'économie circulaire¹¹⁰, la gestion durable des ressources rares, le règlement des différends et sur un mécanisme de surveillance des investissements étrangers, surtout dans les secteurs stratégiques.

À cet égard, la future proposition de règlement de l'UE sur le *level playing field* est une occasion unique d'adresser un signal clair quant à la volonté de l'Union d'imposer des règles du jeu transparentes, loyales et durables.

3. Réaliser une analyse d'impact des forces et faiblesses par chaîne de valeur stratégique

L'UE a lancé un plan ambitieux pour renforcer la résilience de l'UE au travers de l'adoption de 27 plans nationaux. Toutefois, cette marche en avant se fait de manière dispersée au gré des logiques spécifiques de chaque État membre.

De son côté, la Commission s'est engagée à établir une cartographie des forces et des faiblesses des quatorze écosystèmes essentiels.

Il nous paraît également urgent que la Commission réalise une analyse d'impact approfondie des chaînes de valeur stratégiques en pointant les dépendances les plus critiques de l'UE :

- dans le domaine de la sécurité alimentaire ;
- dans le domaine des matières premières rares ;

¹¹⁰. L'économie circulaire est certainement une des pistes qui réconcilie le mieux les impératifs du respect de l'environnement, du climat, de la cohésion sociale et territoriale avec la question de l'autonomie stratégique de l'UE. Cette dimension mériterait un chapitre distinct qu'il ne nous est pas loisible de développer ici.

- dans le domaine technologique;
- au niveau des segments les plus vulnérables des chaînes de valeur stratégiques.

Cette analyse d'impact devrait se pencher sur les alternatives crédibles pour compenser les vulnérabilités constatées au niveau de l'UE. La cartographie devrait également porter sur les compétences et les profils professionnels.

Sur cette base, un plan d'action comprenant un calendrier devrait indiquer les mesures les plus urgentes à mettre en œuvre au niveau de l'UE et des EM.

4. Faire des IPCEIs et de l'innovation des leviers de la politique industrielle

Les IPCEIs constituent, nous l'avons vu, un instrument qui pourrait permettre à l'UE de développer des technologies de rupture. Encore faut-il que l'ensemble des Vingt-sept puissent être associés à leur conception et à leur mise en œuvre et ainsi bénéficier des retombées industrielles liées.

Nous proposons que la Commission coordonne cet outil en le déconnectant d'une vision trop strictement liée à la politique de concurrence.

Plus que de « champions européens » (émanant des grands États membres), l'Union a besoin d'une alliance structurée entre acteurs économiques européens réunis dans un partenariat de type « Airbus » avec une participation forte des PME afin de promouvoir des acteurs industriels de taille européenne.

Dans la mesure où elle assure l'interface entre la recherche et le développement technologique, une politique d'innovation ambitieuse est plus que jamais nécessaire pour asseoir une plus grande souveraineté technologique de l'UE.

Des investissements européens directs — à l'instar de Galileo, Copernicus ou ITER — sont nécessaires pour développer les capacités qui font défaut à l'UE dans les secteurs stratégiques décisifs.

5. Sceller une coopération industrielle à 27

En 2021, l'industrie ne constitue toujours pas une compétence à part entière de l'UE. L'Union dispose, selon les termes de l'art. 173 du TFUE, d'une compétence d'appui pour mener des actions visant notamment à accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels et à favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

À ce jour, l'UE ne dispose ni du pouvoir d'intégration nécessaire ni du budget suffisant pour mener une politique industrielle durable qui s'inscrive dans la transition verte. Cet état de fait est le fruit d'une vision idéologique discutable qui a

mené l'UE dans une situation de dépendance et de faiblesse où la foi aveugle dans la globalisation a remplacé des choix éclairés en matière de politique industrielle.

Il est devenu urgent de fonder une véritable politique industrielle de l'UE, qui renforce les pouvoirs de gestion et de coordination de la Commission européenne et lui permette de prendre des initiatives au nom de l'UE sur base d'un mandat prédéfini et clair.

Espérons que la révision de la politique industrielle serve de catalyseur des énergies pour en faire un des moteurs de la révolution verte et de la résilience de l'Union.

6. Renforcer l'UE sur le front des normes

L'élaboration de nouvelles normes et réglementations techniques, conjuguée à une participation accrue de l'UE aux organismes internationaux de normalisation, est essentielle pour stimuler et encadrer la compétitivité d'une industrie durable.

Le Sommet des Chefs d'État et de gouvernement, que nous appelons de nos vœux, devrait donner le coup d'envoi d'une initiative de grande ampleur pour rationaliser le système des normes européennes et imposer les standards européens dans les écosystèmes stratégiques mondiaux. Ces normes doivent être de qualité, durables et compétitives mais également être fondées sur un socle éthique élevé.

7. Capitaliser sur la Conférence sur le futur de l'Europe pour faire progresser le débat

Une conférence sur l'avenir de l'Europe doit se tenir en 2021. Cette stratégie globale devrait intégrer les valeurs essentielles de l'UE : la démocratie, les droits fondamentaux, une politique humaine en matière de droit d'asile et d'immigration, la coopération au développement.

Espérons que ce moment particulier sera également l'occasion de progresser sur le front d'un partenariat multilatéral durable, qui soit ambitieux.

Références

- Abbadie L. (2021) Écosystèmes, Encyclopædia Universalis [consulté le 07.03.2021].
<https://www.universalis.fr/encyclopedie/ecosystemes>
- Akgüç M. (2021) Socioeconomic and environmental dimensions of Europe's Open Strategic Autonomy, Working Paper, Brussels, ETUI [à paraître].
- Andreoni A. (2018) The architecture and dynamics of industrial ecosystems: diversification and innovative industrial renewal in Emilia Romagna, Cambridge Journal of Economics, 42 (6), 1613-1642.
- Anghel S., Immenkamp B., Lazarou E., Saulnier J. L., et Wilson A. B. (2020) On the path to 'strategic autonomy'. The EU in an evolving geopolitical environment, Study September 2020, Brussels, European Parliamentary Research Service.
- Biersteker T. et Portela C. (2015) EU sanctions in context : three types, Brief Issue 26, Brussels, European Union Institute for Security Studies.
- Blümel G. et al. (2021) To fight climate change, fight carbon leakage, Politico, 23.03.2021.
<https://www.politico.eu/article/europe-climate-change-carbon-leakage/>
- Bouinot J. (2007) Les pôles de compétitivité : le recours au modèle des clusters ?, Cybergeo : European Journal of Geography, Débats, Chronique d'économie géographique, [consulté le 16.01.2021].
<http://journals.openedition.org/cybergeo/4961>
- Clinchamps N. et Monjal P.-Y. (dir.) (2015) L'autonomie stratégique de l'Union européenne. Perspectives, responsabilité, ambitions et limite de la défense européenne, Bruxelles, Larcier, 2015.
- Commission européenne (2006) Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, Journal officiel de l'Union européenne, C 323, 30 décembre 2006, p. 1-26.
- Commission européenne (2008) Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, Journal officiel de l'Union européenne, C 82/1, 1 avril 2008.
- Commission européenne (2012) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions : Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État, COM(2012) 209 final, le 8 mai 2012.
- Commission européenne (2014) Communication de la Commission – Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, Journal officiel de l'Union européenne, C188/02, 20 juin 2014, p. 4-12.
- Commission européenne (2017a) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions et à la Banque Européenne d'Investissement. Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'UE, COM(2017) 479 final, 13 septembre 2017.
- Commission européenne (2017b) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement : Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'UE, doc. 12202/17 + ADD 1, 14 septembre 2017.

- Commission européenne (2018) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen : Normes harmonisées : renforcer la transparence et la sécurité juridique pour un marché unique pleinement opérationnel COM/2018/764 final, 22 novembre 2018.
- Commission européenne (2019) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Renforcer la confiance dans l'intelligence artificielle axée sur le facteur humain, COM(2019) 168 final, 8 avril 2019.
- Commission européenne (2020a) Communication de la Commission : Réaction économique coordonnée face à la flambée de Covid-19, COM(2020) 112 final, 13 mars 2020.
- Commission européenne (2020b) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, COM(2020) 456 final, 27 mai 2020.
- Commission européenne (2020c) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Remaniement du programme de travail de la Commission pour 2020, COM(2020) 440 final, 27 mai 2020.
- Commission européenne (2020d) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe, COM(2020) 102 final, 10 mars 2020.
- Commission européenne (2020e) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Programme de travail de la Commission pour 2020. Une Union plus ambitieuse, COM(2020) 37 final, 29 janvier 2020.
- Commission européenne (2020f) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Résilience des matières premières critiques : la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité, COM(2020) 474 final, 3 septembre 2020.
- Commission européenne (2020g) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire. Pour une Europe plus propre et plus compétitive, COM(2020) 98 final, 11 mars 2020.
- Commission européenne (2020h) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Une stratégie axée sur les PME pour une Europe durable et numérique, COM(2020) 103 final, 10 mars 2020.
- Commission européenne (2020i) Critical raw materials for strategic technologies and sectors in the EU - A foresight study, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Commission européenne (2020j) Livre blanc relatif à l'établissement de conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères, COM(2020) 253 final, 17 juin 2020.
- Commission européenne (2020k) Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques), COM(2020) 842 final, 15 décembre 2020.

- Commission européenne (2020l) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Programme de travail de la Commission pour 2021 Une Union pleine de vitalité dans un monde fragile COM(2020) 690 final, 19 octobre 2020.
- Commission européenne (2020m) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Exploiter au mieux le potentiel d'innovation de l'Union européenne Un plan d'action en faveur de la propriété intellectuelle afin de soutenir la reprise et la résilience dans l'Union européenne, COM(2020) 760 final, 25 novembre 2020.
- Commission européenne (2020n) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Stratégie pharmaceutique pour l'Europe, COM(2020) 761 final, 25 novembre 2020.
- Commission européenne (2021a) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme, COM(2021) 66 final, 18 février 2021.
- Commission européenne (2021b) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Une boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique, COM(2021) 118 final, 9 mars 2021.
- Commission européenne (2021c) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020: construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe, COM(2021) 350 final, 5 mai 2021.
- Fiott D. (2018) Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence ?, Brief Issue 12, Brussels, European Union Institute for Security Studies.
- Franke U. et Varma T. (2019) Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy, European Council on Foreign Relations, 18.07.2019. https://ecfr.eu/special/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy/
- Gereffi G., Humphrey J. et Sturgeon T. (2005) The governance of global value chains, Review of International Political Economy, 12 (1), 78–104.
- Hamilton D. S. (2021) No, China is not the EU's top trading partner, Politico, 19.02.2021. <https://www.politico.eu/article/china-not-eu-top-trade-partner-us-is/>
- High Level Group on Energy-Intensive Industries (2020) Masterplan for a competitive transformation of EU energy-intensive industries – enabling a climate-neutral circular economy by 2050 [Schéma directeur pour une transformation compétitive des industries à forte intensité d'énergie de l'UE permettant une économie circulaire neutre pour le climat d'ici 2050 – Rapport du groupe de haut niveau sur les industries à forte intensité énergétique], Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Krulis K. (2020) Otevřená strategická autonomie: v voj obchodu pod ambivalentním konceptem [Open strategic autonomy: the development of trade under the ambivalent concept], Briefing Paper 17, Prague, Association for International Affairs (AMO). <https://www.amo.cz/otevrena-strategicka-autonomie-vyvoj-obchodu-pod-ambivalentnim-konceptem/>
- Mauro F. (2018) Autonomie stratégique. Le nouveau Graal de la défense européenne, les rapports du GRIP 2018/1, Bruxelles, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité.

- Nardon L. (2021) Contribution dans Groupe d'études géopolitiques (2021) L'autonomie stratégique européenne et la présidence Biden, Note de travail 11, Paris, Groupe d'études géopolitiques.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2012) Règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne, modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE et 2009/105/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la décision 87/95/CEE du Conseil et la décision n° 1673/2006/CE du Parlement européen et du Conseil Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, Journal officiel de l'Union européenne, L316/12, 14 novembre 2012.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2018a) Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM(2020) 563 final, 17 septembre 2020.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2018b) Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, Journal officiel de l'Union européenne, L328/1, 21 décembre 2018.
- Porter M. E. (1998a) On competition, Boston, MA, Harvard Business School Publishing.
- Porter M. E. (1998b) Clusters and the new economics of competition, Harvard Business Review, 76 (6), 77-90.
- Quenelle B. (2017) L'Europe et le gaz russe, une dépendance en trompe-l'œil, Les Echos, 24.02.2017.
- Reshef A. et Santoni G. (2019), Are your labor shares set in Beijing? The view through the lens of global value chains, Working Paper 2019-16, Paris, Centre d'études prospectives et d'informations internationales.
- Reshef A. et Santoni G. (2020) La fragmentation des chaînes de production a changé le partage de la valeur ajoutée, La Lettre du CEPII, n° 406, Paris, Centre d'études prospectives et d'informations internationales.
- Russell M. (2018) EU sanctions : A key foreign and security policy instrument, Briefing May 2018, Brussels, European Parliamentary Research Service.
- Seurre X. (2020) L'intelligence artificielle, un enjeu stratégique pour la puissance chinoise, Institut de relations internationales et stratégiques, Asia Focus 132, Paris, Institut de relations internationales et stratégiques.
- SIPRI (2020) Global military expenditure sees largest annual increase in a decade—says SIPRI—reaching \$1917 billion in 2019, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 27.04.2020.
- Thompson J. (2019) Les États-Unis et l'autonomie stratégique européenne, Politiques de sécurité : analyses, n° 248.
- Witney N. (2018) Le Brexit, la défense et la quête de l'UE pour une « autonomie stratégique », European Council on Foreign Relations, 25.06. 2018. https://ecfr.eu/paris/article/le_brexit_la_defense_et_la_quete_de_lue_pour_une_autonomie_strategique/

Tous les liens ont été vérifiés le 27 avril 2021.

Liste des graphiques

Graphique 1 – Répartition géographique des plateformes mondiales (capitalisation en milliards de dollars)	8
Graphique 2 – Production d' énergie primaire, UE28, 2017	12
Graphique 3 – Les quatorze écosystèmes industriels de l'UE	27

Liste des tableaux

Tableau 1 – Les engagements de l'UE en matière d'autonomie stratégique	19
Tableau 2 – Liste des 22 autres chaînes de valeur stratégiques identifiées par le Forum stratégique	35
Tableau 3 – Classement des 12 premiers constructeurs en microélectroniques	36
Tableau 4 – Structure globale de l' IPCEI Microélectronique	37

ETUI Working Papers

Creative labour in the era of Covid-19: The case of freelancers

Working Paper 2021.02

Valeria Pulignano, Markieta Domecka, Karol Muszyński,
Lander Vermeerbergen, Me-Linh Riemann

Digital technologies and the nature and routine intensity of work Evidence from Hungarian manufacturing subsidiaries

Working Paper 2021.01

Andrea Szalavetz

Reform and oversight mechanisms are not enough. Access to justice for workers and employment standards in Central Eastern European countries

Working Paper 2020.09

Karol Muszyński

A socially just transition through the European Green Deal?

Working Paper 2020.08

Sebastiano Sabato and Boris Fronteddu

Mitigating the Covid-19 effect: Emergency economic policy-making in Central Europe

Working Paper 2020.07

Ana Podvršič, Joachim Becker, Dóra Piroška, Tomáš Profant and Vladan Hodulák

Counting gigs. How can we measure the scale of online platform work?

Working Paper 2020.06

Agnieszka Piasna

Using GDPR to improve legal clarity and working conditions on digital labour platforms

Working Paper 2020.05

Michael 'Six' Silberman and Hannah Johnston

« One in, one out » dans le système juridique de l'Union européenne : une réforme en trompe l'oeil ?

Working Paper 2020.04

Éric Van den Abeele

European multinational companies and trade unions in eastern and east-central Europe

Working Paper 2020.03

Martin Myant

These publications can be downloaded free of charge from our website.

Please visit: www.etui.org/publications

**European
Trade Union Institute**

Bd du Roi Albert II, 5
1210 Brussels
Belgium
+32 (0)2 224 04 70
etui@etui.org
www.etui.org