

## VI/ De quoi l'autonomie stratégique ouverte est-elle le nom ?

*Vincent Vicard et Pauline Wibaux\**

**L**e concept d'autonomie stratégique ouverte s'est progressivement imposé dans le discours des responsables politiques européens pour devenir un axe structurant de la communication de la Commission européenne, traduisant son tournant géopolitique. L'autonomie stratégique reste cependant un concept protéiforme, dont les contours et la portée évoluent au cours du temps, forgés par les différences de vision des pays membres de l'Union européenne (UE) et par la succession récente de crises auxquelles l'UE a été confrontée, chacune soulevant de nouvelles problématiques.

L'autonomie stratégique d'un acteur peut se définir « comme sa capacité à défendre et à poursuivre ses intérêts, non pas seul, mais sans dépendances indésirables et sans contraintes excessives » (Sabine Weyand, directrice générale de la DG commerce de la Commission européenne [Lumet, 2002]). Issue du vocabulaire de la sécurité et de la défense, cette notion s'est peu à peu élargie aux enjeux économiques, basculement sur lequel nous nous concentrerons ici. Sous certains aspects, l'autonomie stratégique ouverte marque une rupture par rapport à la conception du rôle et de l'insertion de l'UE dans le système économique international. Sous d'autres, elle apparaît comme une adaptation de la politique

---

\* Vincent Vicard est adjoint au directeur du CEPII et responsable du programme « Analyse du commerce international » ; Pauline Wibaux est économiste au CEPII.

européenne à un nouvel environnement international, dans lequel géopolitique et économie sont dorénavant entremêlées.

Si la mise en œuvre de l'autonomie stratégique ouverte est directement associée aux politiques extérieures de l'UE, et en particulier à la politique commerciale, son champ d'application englobe un ensemble plus large de politiques européennes, tant externes qu'internes. De ce point de vue, le concept d'autonomie stratégique ouverte constitue un cadre de mise en cohérence d'instruments de politique économique, pour certains déjà engagés et pour d'autres à un horizon plus lointain.

Pour y voir plus clair, nous reviendrons sur la genèse du concept d'autonomie stratégique et proposerons un décryptage de ses contours, des politiques européennes concernées et des enjeux liés à sa mise en œuvre.

### **Genèse du concept**

Le concept d'autonomie stratégique provient des sphères de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE. Il apparaît pour la première fois en 2013 dans les communications de la Commission européenne et dans les conclusions du Conseil à propos de l'industrie de défense européenne. Les préoccupations sont alors de renforcer la paix et la sécurité de l'Union, en développant les secteurs de la défense, du cyberspace, du contre-terrorisme, de l'énergie et des communications stratégiques.

Si ce terme revêt initialement une dimension sécuritaire et de défense, son champ d'application s'est par la suite élargi. Dans son discours de la Sorbonne en 2017, le président français, Emmanuel Macron, lui confère une dimension plus large en attribuant six domaines clés à la souveraineté européenne : la défense, la maîtrise des frontières, la politique extérieure et de partenariat avec la Méditerranée et l'Afrique, la transition écologique, le numérique et la puissance économique industrielle et monétaire. À l'initiative de la France, ce concept est ainsi appelé à englober un large champ de problématiques pour répondre à la « transition climatique, numérique, sanitaire, culturelle, stratégique » [Macron, 2017].

Le concept d'autonomie stratégique est ainsi devenu central dans les communications sur les sujets économiques. En 2020, la Commission européenne définit l'autonomie stratégique européenne comme un objectif pour accroître la résilience de

l'économie européenne, en « réduisant notre dépendance vis-à-vis des autres pour ce dont nous avons le plus besoin » [Commission européenne, 2020a]. Dans un discours intitulé « L'autonomie stratégique européenne est l'objectif de notre génération », Charles Michel [2020], président du Conseil européen, en élargit encore la portée en lui attribuant trois objectifs : la stabilité de l'UE (économique, environnementale et sociale), la diffusion des standards européens et la promotion des valeurs européennes.

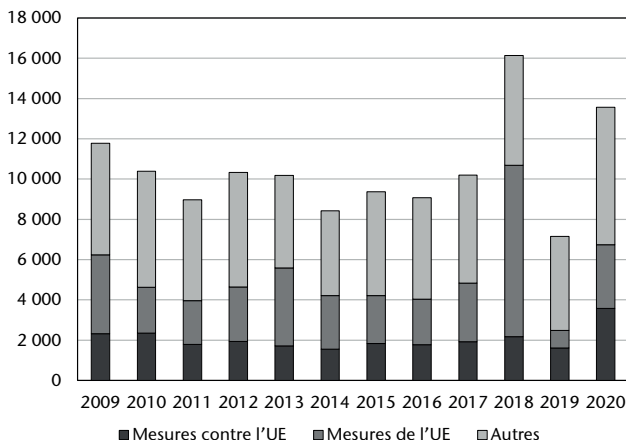
Tous les pays membres ne s'accordent toutefois pas sur la forme que doit revêtir cette autonomie stratégique. Un point de tension concerne le tournant protectionniste qu'elle pourrait prendre. Plusieurs pays membres, formant le « Groupe des 12 » (Danemark, Suède, Finlande, Pays-Bas, Irlande, Estonie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie, Malte et Espagne), s'inquiètent en effet que l'autonomie stratégique européenne devienne synonyme d'une baisse des échanges avec le reste du monde et de repli sur soi du continent européen. Dans une tribune publiée en 2021, ils insistent sur le fait que l'autonomie stratégique doit être compatible avec l'ouverture de l'économie et ne doit pas favoriser certaines grandes entreprises au détriment de la concurrence [Groupe des 12, 2021]. Par ailleurs, certains pays, qui ont reçu d'importants investissements chinois, s'inquiètent d'une détérioration de leurs relations avec la Chine face à cette nouvelle orientation européenne.

### **Dans un environnement international en mutation**

Le climat international explique en partie cette évolution d'une autonomie stratégique de défense à une autonomie stratégique intégrant les dimensions économiques. Sur le plan commercial, les tensions internationales se sont multipliées ces dernières années : le nombre de mesures protectionnistes a augmenté en particulier depuis 2018 (graphique 1) à la suite des conflits commerciaux initiés sous la présidence de Donald Trump et en réponse à la crise de la Covid-19, sous la forme notamment de restrictions aux exportations.

Au-delà de la multiplication des mesures commerciales, la nature de certaines d'entre elles a tout particulièrement fait évoluer les positions européennes. L'utilisation par Donald Trump de la clause de sécurité nationale pour imposer des droits de douane sur l'acier et l'aluminium et menacer l'Europe

Graphique 1. Restrictions au commerce



Note : nombre de produits concernés par une nouvelle mesure.

Source : Global Trade Alert Database.

de sanctions sur l'automobile, contournant ainsi les règles du système commercial international, le blocage du fonctionnement de l'organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par les États-Unis, ou les mesures extraterritoriales sur les entreprises européennes dans le cadre des sanctions contre l'Iran ont constitué des événements marquants, qui sont venus bousculer l'ordre économique international. Vis-à-vis de la Chine, le traumatisme de la prise de contrôle du spécialiste de la robotique industrielle allemand Kuka, et de ses technologies, par le groupe chinois Midea en 2016 a fait prendre conscience des fragilités de secteurs clés de l'industrie. L'annonce, en 2019, d'une nouvelle « stratégie industrielle nationale » par Peter Altmaier, alors ministre fédéral de l'Économie, a été interprétée comme une réponse à de telles politiques expansionnistes chinoises. Plus largement, la persistance du capitalisme d'État chinois et des soutiens aux entreprises dans les secteurs où les pays européens disposent d'avantages comparatifs menace beaucoup plus directement aujourd'hui l'écosystème industriel européen. À cela s'ajoute l'accumulation des crises européennes – annexion de la Crimée en 2014, Brexit en 2016 –, qui a pu servir à renforcer

l'agenda de politique d'autonomie stratégique défendu par certains pays membres et faire évoluer la vision d'autres.

Plus largement, les rivalités stratégiques entre grandes puissances, États-Unis et Chine en tête, se sont renforcées ces dernières années, faisant émerger un monde plus multipolaire et affaiblissant le multilatéralisme. Dans un tel environnement, les liens économiques et commerciaux apparaissent de plus en plus comme des instruments pouvant servir à poursuivre des buts géopolitiques. Les sanctions commerciales chinoises contre la Lituanie, à la suite de l'ouverture d'un bureau de représentation de Taiwan à Vilnius, constituent une illustration de la militarisation (*weaponization*) du commerce international. La question du basculement d'une ère structurée par les enjeux économiques vers un système international où la géopolitique l'emporte sur l'économie est aujourd'hui posée.

L'UE n'est pas restée sans réagir à ce nouvel ordre mondial. Dans son premier discours en novembre 2019, Ursula von der Leyen annonçait que la Commission européenne allait prendre un tournant géopolitique. La même année, elle désignait la Chine comme rival systémique. Des évolutions qui marquent un changement fondamental pour l'UE, qui a longtemps considéré comme donnée l'existence d'un système économique international fondé sur des règles, fonctionnel et indépendant du politique. Ces enjeux sont d'autant plus prégnants pour l'UE que si, avec 17,9 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, elle fait jeu égal avec les États-Unis et la Chine, son économie reste plus ouverte aux échanges que celle de ces deux puissances. Même si son ouverture commerciale est souvent surestimée du fait des échanges intra-européens, prise comme un bloc, l'UE-27 affiche un taux d'ouverture de 43 % pour le commerce de biens en 2021, contre 20 % pour les États-Unis et 33 % pour la Chine.

Les crises récentes ont, elles aussi, influé sur l'évolution du concept d'autonomie stratégique. En soulevant la question de la dépendance de l'économie européenne vis-à-vis de ses partenaires commerciaux, la pandémie de Covid-19 a mis en lumière de nouvelles sources de risques, liées à la concentration de la production, aux fragilités des chaînes d'approvisionnement mondiales et à la disponibilité de produits critiques. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a également remis sur le devant de la scène les dépendances énergétiques de l'Europe. Le communiqué du sommet de Versailles de mars 2022, s'il emploie le terme

« souveraineté » plutôt que celui d'« autonomie stratégique », réitère l'engagement des pays membres à réduire leurs dépendances énergétiques et stratégiques, et à construire une base économique plus solide.

### **Définir l'autonomie stratégique ouverte**

Le concept d'autonomie stratégique ouverte est souvent associé à celui de souveraineté, que l'on retrouve notamment dans le discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne en 2017. Si les deux termes sont souvent utilisés de manière indistincte, on peut néanmoins les dissocier en considérant que l'autonomie stratégique ouverte concerne les moyens mis en œuvre par l'UE pour arriver à la fin qu'est la souveraineté économique [Lefebvre, 2021], entendue comme la volonté et la capacité d'agir pour les États.

Le terme « stratégique » souligne l'existence d'intérêts et d'objectifs propres aux pays de l'UE. Cela recoupe une dimension interne, d'autonomie dans la fixation des règles ou des normes à l'intérieur de l'Europe, mais également externe dans la défense d'un système multilatéral fondé sur des règles ou la promotion des valeurs européennes. Cette dimension externe s'inscrit dans la continuité des politiques européennes visant à influencer les normes internationales, que ce soit par la signature d'accords commerciaux régionaux ou par l'« effet Bruxelles », cette capacité de l'Europe à diffuser ses normes dans le monde.

Sur le plan industriel, cette dimension stratégique souligne que l'autonomie s'applique à des domaines choisis, toutes les dépendances ne se valant pas, et renvoie à la délimitation des secteurs et produits identifiés comme stratégiques. Celle-ci peut s'appuyer sur deux approches : l'une défensive, qui vise à limiter les entraves liées à des dépendances étrangères, l'autre offensive, qui cherche à développer des capacités de production intérieures permettant de se projeter vers l'extérieur. Les premiers mois de la crise sanitaire ont façonné une vision par le prisme des dépendances aux importations des pays de l'UE pour un certain nombre de produits critiques, nécessaires à la continuité de l'action de l'État en période de crise. Ces dépendances sont multiples et complexes, dans un monde de chaînes de valeur mondiales pouvant impliquer de nombreux acteurs et

fournisseurs à différentes étapes du processus de production situées dans différents pays.

La dimension offensive de l'autonomie stratégique vise, quant à elle, à développer sur le sol européen les activités et technologies permettant de se projeter à l'étranger et de rendre les autres acteurs dépendants des productions européennes. Plusieurs secteurs font ainsi l'objet d'une attention particulière : la santé, le numérique, le secteur spatial, les semi-conducteurs, les technologies vertes ou les produits alimentaires, tant sur le renforcement des capacités de production sur le sol national que sur le développement et la maîtrise des technologies.

Enfin, la dimension « ouverte » vise à qualifier l'autonomie stratégique par rapport à des termes qui pourraient lui être associés, comme indépendance, unilatéralisme, protectionnisme ou autarcie. L'autonomie stratégique ouverte s'en distingue en ce qu'elle s'inscrit dans des interdépendances assumées et une intégration au système international. On voit ici poindre l'arbitrage qui peut exister, à l'origine des positions des pays du Groupe des 12 et de l'ajout du qualificatif « ouverte », entre réduire les dépendances et maintenir l'ouverture, notamment commerciale, et les gains qui y sont associés. Depuis la crise sanitaire et les difficultés d'approvisionnement qui en ont résulté, cet arbitrage est largement présenté comme une volonté de renforcer la résilience ou la sécurité des chaînes internationales d'approvisionnement, remettant ainsi en cause la seule logique de coût qui aurait guidé leur développement. Au niveau européen, cette apparente contradiction est souvent résolue en mettant en avant des politiques de diversification des sources d'approvisionnement ou de remise en cause du modèle de production en flux tendu, en opposition aux relocalisations qui feraient perdre en efficacité. Diversifier les fournisseurs ou augmenter les stocks de produits critiques reste cependant coûteux pour les entreprises, ce qui explique sûrement pourquoi aucun mouvement d'ampleur en ce sens n'a été observé jusqu'à maintenant, à rebours des intentions déclarées des dirigeants d'entreprise [Fabry, 2022].

Diversifier ou constituer des stocks ne résout donc pas l'arbitrage entre réduire les dépendances et maintenir les gains à la mondialisation en matière de faibles prix, mais reste compatible avec le maintien d'un système commercial ouvert. De la même manière, restreindre les dépendances à des pays amis, sur le

modèle du *friend-shoring* proposé par Janet Yellen, la secrétaire au Trésor américain, en avril 2022, implique des coûts, et pose la question pour l'UE de son positionnement entre les États-Unis et la Chine. Coûteuse pour les entreprises multinationales, la réorganisation des chaînes d'approvisionnement implique des politiques publiques volontaristes pour aligner les incitations des entreprises avec les intérêts stratégiques des États. La sécurisation des chaînes d'approvisionnement du point de vue des entreprises ne recoupe, en effet, pas nécessairement les impératifs des États, les premières pouvant privilégier la réduction des coûts associés aux ruptures d'approvisionnement, là où les enjeux des seconds ont trait à la robustesse des chaînes d'approvisionnement et à la continuité de la disponibilité de produits critiques en période de crise. En réactivant le risque politique, la guerre en Ukraine pourrait de ce point de vue avoir plus d'impact que la crise sanitaire.

### **Les instruments de l'autonomie stratégique : politiques externe et interne de l'UE**

Étant donné le caractère protéiforme du concept d'autonomie stratégique, les politiques qui y sont associées peuvent englober une multitude de politiques européennes. Dans son rapport de prospective stratégique, la Commission européenne replace ainsi l'autonomie stratégique à l'horizon 2050 au cœur des transitions environnementale et numérique, et définit dix objectifs stratégiques allant du renforcement de la résilience des systèmes de santé et alimentaires à la réduction des dépendances aux matières premières critiques, en passant par le renforcement des capacités économiques et financières. L'autonomie stratégique ouverte peut alors s'analyser comme un cadre donnant une cohérence à un certain nombre de politiques européennes touchant un large éventail de secteurs ou d'instruments d'action et dont l'origine peut être antérieure.

Dans cette optique, il est possible de regrouper les principales politiques et mesures entrant dans le champ de cette autonomie stratégique en trois grands axes ou objectifs (tableau 1) : renforcer la résilience du marché européen et réduire les dépendances stratégiques, préserver une concurrence équitable, défendre et promouvoir les valeurs et normes européennes [Moltholf *et al.*, 2021].



**Tableau 1. Les politiques européennes associées aux objectifs d'autonomie stratégique**

Objectif	Principales politiques associées
Renforcer la résilience et réduire les dépendances stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des produits critiques</li> <li>• Sécurisation des chaînes d'approvisionnement stratégiques</li> <li>• Suivi des matières premières critiques (depuis 2011)</li> <li>• Sécurisation de l'approvisionnement en matières premières critiques : Alliance européenne pour les matières premières en 2020</li> <li>• Filtrage des investissements directs étrangers (mécanisme européen entré en application en octobre 2020)</li> <li>• Projets importants d'intérêt européen commun</li> <li>• Rôle international de l'euro</li> </ul>
Préserver une concurrence équitable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrument antisubvention (règlement adopté en mai 2022)</li> <li>• Instrument sur les marchés publics (accord trilogue en mars 2022)</li> <li>• Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (en cours)</li> <li>• Réforme de l'Organisation mondiale du commerce</li> </ul>
Défendre et promouvoir les valeurs et normes européennes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrument anticoercition (projet publié par la Commission en décembre 2021)</li> <li>• Approfondissement des accords commerciaux</li> <li>• Diffusion des normes et standards européens</li> <li>• Mise en œuvre des accords commerciaux : nomination d'un procureur européen</li> <li>• Règlement relatif au contrôle des exportations</li> </ul>

Chacun de ces grands objectifs peut mobiliser des instruments internes ou externes de l'UE, la mise en pratique du concept d'autonomie stratégique ouverte s'articulant autour d'une double intégration, selon les mots de Sabine Weyand. Un volet extérieur, d'une part, avec l'intégration de tous les instruments de politique économique mobilisés sur la scène internationale dans une perspective géopolitique, qui sous-entend une nouvelle vision des relations internationales. Et, d'autre part, la mise en cohérence des politiques extérieures avec les politiques intérieures, comme les politiques industrielles, de concurrence et de recherche, dans le but d'accroître les capacités productives et de protéger le marché intérieur.

Le renforcement de la résilience du marché européen et la réduction des dépendances stratégiques reposent en premier lieu sur l'identification des vulnérabilités des produits stratégiques. À la suite de la crise sanitaire, la Commission européenne a ainsi engagé un processus d'identification et de suivi des dépendances stratégiques et des moyens de les réduire. Cette initiative élargit le champ du suivi des dépendances à l'importation des pays européens au-delà des matières premières qui faisait l'objet d'une surveillance depuis 2011, prolongé en 2020 par l'Alliance européenne pour les matières premières (ERMA), visant à assurer un approvisionnement durable en matières premières non produites sur le sol européen.

Le renforcement des capacités productives du marché européen passe également par la mise en place de plans d'investissement dans les secteurs dits stratégiques, favorisée par la création, en 2014, des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), qui autorisent des aides d'État pour soutenir les financements privés, afin de promouvoir l'innovation dans des domaines industriels stratégiques et d'avenir.

La protection des technologies européennes est un autre aspect du renforcement du marché intérieur : le mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers (IDE) mis en place en 2020 permet d'établir une coopération étroite entre les États membres et la Commission européenne pour échanger des informations sur les IDE réalisés sur le territoire européen, et, dans certains cas, de bloquer ceux susceptibles de porter atteinte à la sécurité et l'ordre public d'un autre État membre.

Par ailleurs, dans sa communication du 19 janvier 2021, la Commission européenne [2021a] inclut le renforcement du rôle international de l'euro dans les instruments d'autonomie stratégique de l'UE ; ceci afin d'accroître la résilience de l'UE aux chocs extérieurs et de réduire son exposition aux sanctions extraterritoriales de pays tiers.

La préservation d'une concurrence équitable passe par plusieurs instruments en cours de négociation. L'UE travaille à la mise en place d'un instrument antisubvention, pour le moment adopté par le Conseil. L'objectif est d'identifier et empêcher tout concurrent étranger de bénéficier de certaines aides d'État (subventions résultant de restrictions à l'exportation de matières premières ou subventions transnationales) qui lui procureraient un avantage et fausseraient la concurrence [Fabry, 2022]. Par

ailleurs, l'UE a adopté un instrument sur les marchés publics internationaux, visant à imposer une réciprocité dans l'accès aux marchés publics étrangers pour les entreprises européennes. La mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) vise également à maintenir une concurrence équitable entre entreprises soumises à des réglementations environnementales différentes selon leur lieu de production. Ce mécanisme permet en effet d'appliquer une tarification du carbone similaire au système européen d'échange de quotas d'émission aux produits importés dont les émissions liées à la production n'ont pas été taxées dans le pays producteur (voir chapitre v). Cela vise à rééquilibrer la situation des entreprises européennes sur le marché intérieur et à préserver la politique environnementale de l'Union

De manière plus large, le soutien à une réforme de l'OMC constitue un autre élément de défense d'un cadre de concurrence équitable au niveau international. Alors que l'OMC est bloquée par le refus de l'administration américaine de nommer de nouveaux juges à l'organe d'appel et confrontée à la nécessaire adaptation de ses règles aux enjeux liés au capitalisme d'État chinois (subventions et entreprises publiques), l'UE peut influencer une nouvelle organisation des échanges commerciaux fondée sur des règles multilatérales conformes aux valeurs et intérêts européens.

Enfin, un troisième ensemble de mesures concerne la défense et la promotion des valeurs et normes européennes. Sur ce plan, la politique commerciale constitue le premier instrument de l'UE, qui prévoit toujours de renforcer ses relations commerciales *via* des partenariats avec ses voisins, les candidats à l'élargissement et le continent africain. Au-delà de l'accès aux marchés, les accords commerciaux régionaux ont pour but de promouvoir les normes et standards européens au niveau international. Une nouvelle fonction de responsable européen du respect des règles du commerce a également été créée en 2020, « afin de surveiller et d'améliorer le respect de nos accords commerciaux ». En particulier, ce procureur européen a pour mission de s'assurer que les pays signataires respectent leurs engagements en matière de droit des travailleurs et environnementale [Commission européenne, 2020b].

La Commission européenne a, par ailleurs, proposé la mise en place d'un instrument anticoercition visant à dissuader les pays

tiers d'utiliser le commerce ou les investissements pour susciter un changement d'orientation politique dans l'UE. Son objectif est avant tout d'en faire un instrument de dissuasion plutôt que de s'autoriser à engager des représailles commerciales qui pourraient susciter une surenchère de sanctions réciproques. Le but est de prévenir les tentatives de coercition économique à motivation politique. Dans le sens inverse, le contrôle des exportations constitue également un instrument d'influence de l'UE dans ses relations avec ses partenaires étrangers. En 2021, l'UE a institué un nouveau règlement (règlement 2021/821) qui renforce le contrôle des exportations de biens à double usage, c'est-à-dire les marchandises et technologies civiles susceptibles d'être utilisées à des fins militaires ou de sécurité, afin de « mieux répondre aux menaces émergentes dans un monde de plus en plus instable » [Commission européenne, 2021b]. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières peut également être vu comme un instrument visant à influencer nos partenaires commerciaux en les incitant à renforcer leurs normes environnementales pour accéder au marché européen.

### **La mise en œuvre de l'autonomie stratégique ouverte**

Au-delà des discours affichés, se pose la question des réalisations concrètes en lien direct avec la politique d'autonomie stratégique européenne. Plusieurs dimensions ont ainsi fait l'objet d'avancées récentes, là où d'autres sujets restent au stade des engagements politiques ou des objectifs.

L'accord de mars 2022 en trilogue sur l'instrument relatif aux marchés publics internationaux ou la mise en place d'un règlement sur les mécanismes de filtrage des IDE en 2020 sont ainsi à mettre au rang des avancées concrètes. De la même façon, la nomination d'un procureur commercial européen, Denis Redonnet, vise à renforcer l'efficacité de la politique commerciale européenne et à répondre aux accusations de naïveté sur ces questions.

Des avancées ont eu lieu également sur le front de la politique industrielle, comme en témoigne la multiplication récente des PIIEC, sur la microélectronique en 2018, les batteries électriques en 2019, l'hydrogène en 2021 et, en projet, sur la santé, le cloud et l'électronique et les semi-conducteurs en 2022. Ces projets mobilisent des financements publics importants en soutien

des investissements des entreprises dans des secteurs jugés stratégiques pour l'UE. Les montants engagés du côté européen doivent cependant être mis en perspective avec ceux engagés sur les mêmes secteurs ou technologies par les autres grands acteurs mondiaux, États-Unis et Chine en premier lieu. Dans le secteur des semi-conducteurs par exemple, le plan de 50 milliards d'euros annoncé début 2022 par le commissaire européen au marché intérieur, Thierry Breton, est du même ordre de grandeur que le plan états-unien doté de 53 milliards de dollars, alors même que les États-Unis sont déjà à la frontière technologique sur plusieurs segments d'activité du secteur.

Moins avancés, plusieurs projets sont au stade des négociations : l'instrument antisubvention et l'instrument anticoercition sont toujours en négociation au sein des instances européennes, tout comme le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui fait l'objet d'un accord au Conseil mais sur lequel des éléments restent à négocier. Dans la même veine, l'identification des produits critiques et des fragilités d'approvisionnement au sein des chaînes mondiales de production est largement amorcée, avec la publication en février 2022 du deuxième examen approfondi des dépendances et capacités stratégiques de l'UE. Cet exercice, dont la première étape avait permis d'identifier 137 produits critiques présentant des dépendances importantes, constitue l'étape préliminaire à la mise en place de politiques facilitant la diversification ou la constitution de stocks qui restent à définir. Sur les matières premières, l'Alliance européenne pour les matières premières identifie des besoins d'investissement pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement.

D'autres objectifs sont moins directement opérants : la réforme de l'OMC, dont les enjeux dépassent le seul cadre européen, le renforcement du rôle international de l'euro, ou le renforcement de la capacité à peser sur la définition des standards mondiaux restent des objectifs associés à différentes dimensions de l'autonomie stratégique dans les communications de la Commission mais sur lesquels peu d'éléments sont mesurables. La diversité des domaines économiques concernés témoigne cependant du caractère englobant du concept d'autonomie stratégique dans les politiques européennes.

L'autonomie stratégique ouverte apparaît donc comme un processus en cours, tant dans sa définition et sa portée que dans ses réalisations. Plusieurs enjeux apparaissent cruciaux pour

la mise en œuvre effective et l'approfondissement de l'agenda européen en la matière. En premier lieu, les enjeux de cohérence de vision entre pays membres et avec les instances européennes. Alors que semble se dessiner un accord sur l'importance de l'autonomie stratégique pour l'UE, sa déclinaison en matière de politiques européennes engage des arbitrages difficiles à résoudre, notamment s'agissant de l'équilibre entre réduction des dépendances et maintien de l'ouverture, déjà souligné par certains pays. Un deuxième écueil a trait à l'articulation entre la poursuite d'objectifs nationaux par les gouvernements des pays membres et la gouvernance et les enjeux européens propres. Se posent également des questions de cohérence entre instruments de politique économique : dans l'articulation entre politiques internes de subvention à des secteurs et règles du système commercial international défendues par l'UE, ou entre politiques industrielles et de la concurrence sur le plan interne. Enjeux de cohésion entre pays membres enfin : la politique industrielle en particulier pose la question de ses effets redistributifs entre pays et de l'accentuation des déséquilibres intra-européens qui pourrait découler de subventions privilégiant les secteurs industriels de certains grands pays déjà en excédent commercial structurel.

### Repères bibliographiques

---

- COMMISSION EUROPÉENNE [2020a], « Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe », communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, (COM 2020)102, mars.
- [2020b], « La Commission européenne nomme son premier responsable européen du respect des règles du commerce », communiqué de presse, 24 juillet.
- [2021a], « Système économique et financier européen : favoriser l'ouverture, la solidité et la résilience », communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, (COM 2021)32 final, janvier.
- [2021b], « Renforcement des règles de l'UE en matière de contrôle des exportations », communiqué de presse, 9 septembre.
- FABRY E. [2022], « Le levier de la politique commerciale pour l'autonomie stratégique de l'UE », *Policy Paper*, Institut Jacques-Delors, juillet.
- GROUPE DES 12 [2021], « Achieving strategic autonomy while preserving an open economy », *Joint Non-Paper*, 25 janvier.

- LEFEBVRE M. [2021], « Europe puissance, souveraineté européenne, autonomie stratégique : un débat qui avance pour une Europe qui s'affirme », *Question d'Europe*, Fondation Robert-Schuman, n° 582.
- LUMET S. [2002], « Doctrine de la double intégration, une conversation avec Sabine Weyand », *Le Grand Continent*, 31 janvier.
- MACRON E. [2017], « Discours à la Sorbonne », 26 septembre.
- MICHEL C. [2020], « Discours au groupe de réflexion Bruegel », 29 septembre.
- MOLTHOLF L., ZANDEE D. et CRETTI G. [2021], « Unpacking open strategic autonomy : from concept to practice », *Clingendael Report*, novembre.
- VAN DEN ABEELE E. [2021], « Towards a new paradigm in open strategic autonomy », *ETUI Working Paper*, mars.

