

Le slogan « Europe forteresse »

Jean-Michel Charpin*

La présente note a un objet limité : elle vise à illustrer la montée dans le débat économique international du slogan « Europe forteresse ».

Ces derniers mois, dans les conférences économiques internationales, privées ou officielles, ce slogan revenait régulièrement dans les interventions des non-Européens. Le programme du Marché unique, d'inspiration clairement libérale, se voyait ainsi curieusement soupçonné de viser en fait à protéger l'Europe de la concurrence mondiale. Les milieux d'affaires extérieurs à la Communauté ont conçu de réelles inquiétudes, et les ont transmises aux Européens par de multiples canaux. La Communauté européenne s'est alors trouvée en position défensive dans les grandes négociations commerciales internationales. Non pas tant en raison de la reprise du thème par les gouvernements des grands partenaires de l'Europe, que parce que le sentiment général était, dans la communauté économique internationale, que c'était l'Europe qui risquait, par la construction du Marché unique, de mettre en péril la liberté des échanges.

Pour étudier ce phénomène d'opinion, trois magazines économiques ont été systématiquement dépouillés sur la période 1987-1988 : *The Economist*, hebdomadaire britannique édité à Londres, *Business Week*, hebdomadaire américain édité à New York, et la *Far Eastern Economic Review*, hebdomadaire asiatique édité à Hong-Kong.

* Jean-Michel Charpin est directeur du CEPII. La rédaction de cette note s'est fortement appuyée sur le travail réalisé par Guillaume Boudin et Jean-Christophe Hammond, élèves à l'École Polytechnique, pendant le stage qu'ils ont effectué au CEPII, sous la direction de Jean-Michel Charpin, au cours du printemps 1989.

L'apparition du slogan

Dans son numéro du 8 juillet 1989, *The Economist* a publié un dossier épais et documenté sur le Marché unique. A propos des questions de politique commerciale extérieure, il y est indiqué que « vers la fin de l'été 1988 s'est répandue à l'extérieur de l'Europe l'idée que la Communauté construisait une "Europe forteresse" »¹. Cette affirmation est à la fois erronée et trop modeste.

C'est en effet dans *The Economist* lui-même, hebdomadaire européen puisque britannique, et dès le 13 février 1988, que nous avons relevé pour la première fois l'apparition du slogan « Europe forteresse », parmi les trois périodiques que nous avons dépouillés. L'expression est présente dans le sous-titre suivant de l'article intitulé *The back door is still open* : « Comment doivent réagir les étrangers au programme du Marché unique européen : avec joie, en raison des opportunités ouvertes, ou avec inquiétude, de crainte qu'il conduise à une « Europe forteresse » protectionniste ? » (*The Economist*, 13 février 1988).

La date est intéressante à plusieurs titres. D'abord, elle est très tardive. Les deux textes fondateurs du Marché unique — le Livre blanc et le projet d'Acte unique — datent tous les deux de 1985. Cela signifie que, pendant les deux années 1986 et 1987, le débat sur la politique commerciale extérieure de la Communauté s'est poursuivi sur des thèmes traditionnels (agriculture, électronique et procédures anti-dumping, système de préférences généralisées, etc.) et indépendamment du programme du Marché unique. Ensuite et surtout, cette date de première apparition se situe au lendemain immédiat du sommet de Bruxelles des 11 et 12 février 1988.

Le lien entre le sommet et l'article n'est cependant pas direct. D'une part, l'article a certainement été écrit avant le sommet. D'autre part, le sommet avait de nombreux points à son ordre du jour, mais pas la politique commerciale extérieure. Le lien existe néanmoins. Le sommet de Bruxelles a réglé de nombreuses questions litigieuses, budgétaires, agricoles et régionales, qui obscurcissaient la perspective du Marché unique. C'est sa conclusion positive qui a dégagé la route et donné sa crédibilité au programme du Marché unique.

1. Les citations résultent de traductions personnelles de l'auteur.

Une semaine plus tard, le slogan revient dans un article de *The Economist* qui commente les conclusions du sommet de Bruxelles : « La Communauté n'a maintenant plus d'excuses pour retarder les difficiles décisions du marché intérieur. La leçon du désastre de la politique agricole commune est que le Marché unique européen de 1992 doit être ouvert à tous, et ne pas être une Europe forteresse. » (*The Economist*, 20 février 1988).

Ce n'est que beaucoup plus tard que les deux autres hebdomadaires reprennent l'expression.

La *Far Eastern Economic Review* commence à l'utiliser dans son numéro spécial consacré à l'Europe du 5 mai 1988. L'expression apparaît deux fois. La première fois, elle ne s'applique pas explicitement au Marché unique : « L'Europe forteresse au protectionnisme simple des quotas nationaux pourrait se transformer en une citadelle complexe d'euro-protectionnisme fondé sur des quotas communautaires, une politique commerciale extérieure plus dure et des restrictions à l'investissement étranger. » (*Far Eastern Economic Review*, 5 mai 1988). La seconde fois, elle est directement associée aux craintes qu'inspire la revendication de réciprocité mise en avant par la Communauté européenne. La France est directement visée par cet article : « La Communauté est poussée, notamment par la France, à utiliser l'horizon 1992 pour durcir sa politique commerciale extérieure. (...) La France intervient féroce-ment pour empêcher la Communauté européenne d'étendre les nobles objectifs internes de 1992 aux relations avec les pays tiers. » (*Far Eastern Economic Review*, 5 mai 1988).

Il faut attendre le 13 juin 1988 pour voir apparaître dans *Business Week* une allusion à l'Europe forteresse. Et encore n'est-ce qu'une allusion, dans un article consacré aux fusions et acquisitions : « De nombreux économistes pensent qu'une politique européenne de fusions-acquisitions plus cohérente créerait une mentalité plus protectionniste d'Europe forteresse. » (*Business Week*, 13 juin 1988).

Business Week développe à partir de cette date des critiques, souvent sévères, à l'encontre du programme du Marché unique, notamment sur l'utilisation par la Communauté du concept de réciprocité. En revanche, cet hebdomadaire reste discret dans l'utilisation du slogan lui-même.

Il est évidemment probable que l'expression d'Europe forteresse a été forgée ailleurs que dans l'une des rédactions des périodiques dépouillés. Cependant, ce qui nous intéresse, ce n'est pas tant son « invention » que sa diffusion médiatique internationale. A cet égard, il n'est pas indifférent de situer son envol au Royaume-Uni et au lendemain immédiat du sommet de Bruxelles.

Il y a au moins deux raisons évidentes à la précocité relative de l'apparition du slogan dans *The Economist* : cet hebdomadaire suit de très près les questions européennes, et il soutient, dans le domaine du commerce international comme dans d'autres, une approche libérale. Mais elles n'expliquent pas entièrement pourquoi ce magazine ouvertement pro-européen a contribué à la diffusion d'un slogan apparemment contraire aux intérêts de l'Europe. Peut-être cela correspondait-il à une attente de ses lecteurs, dont les ressorts profonds resteraient à élucider ?

Les points d'accrochage du slogan

Après son apparition, le slogan de l'Europe forteresse a connu un succès foudroyant. Au delà de l'intérêt évident que certains pouvaient trouver à le propager, ce succès s'explique aussi par la conjonction de réelles interrogations de la part des pays tiers et de leurs entreprises, et du silence des autorités communautaires.

Le Livre blanc abordait peu les questions de politique commerciale extérieure. Quand il le faisait, c'était en général de façon floue, et quelquefois de façon inquiétante pour nos partenaires : « L'identité commerciale de la Communauté doit être renforcée de telle sorte que nos partenaires commerciaux ne profitent pas d'un marché élargi sans concessions similaires de leur part. » (Livre blanc, § 19). De même, l'Acte unique ne contenait guère de dispositions relatives à la politique commerciale extérieure, en dehors de l'article 28 du Traité modifié qui stipulait que « toutes modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun sont décidés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission ». Et le quasi silence des deux textes fonda-

teurs ne fut rempli par aucune prise de position véritable de la Commission ou du Conseil jusqu'à l'automne de 1988.

Les interrogations des pays tiers portaient à la fois sur des principes du Marché unique et sur des dossiers sectoriels.

Les interrogations sur des principes

Le principe de la reconnaissance mutuelle est à la source d'un certain nombre d'interrogations. Cette nouvelle approche appliquée par la Communauté est cohérente avec la jurisprudence de la Cour de justice européenne consécutive au fameux arrêt Cassis-de-Dijon. Désormais, l'harmonisation centralisée à Bruxelles ne concerne plus que les exigences essentielles de sécurité et de santé. Tout le reste est soit libre, dès lors qu'un pays membre accepte le produit, soit renvoyé aux organismes professionnels de normalisation (CEN, CENELEC, etc.).

D'abord, cette reconnaissance mutuelle n'est valable qu'entre les Douze : les pays tiers peuvent donc se sentir lésés par le principe même. Ensuite, la définition des normes, même largement transférée aux organismes professionnels, peut faire craindre un protectionnisme déguisé. Enfin, les entreprises des pays tiers ont pu penser que les procédures de certification les pénaliseraient.

Mais c'est surtout le principe de réciprocité qui a fait naître le plus d'interrogations. Celles-ci s'expriment fortement tant dans le magazine américain que dans le magazine asiatique : « Dans les corridors de Bruxelles, les bureaucrates parlent une nouvelle euro-langue. Elle comprend le mot « réciprocité », qui peut être appliqué à presque n'importe qui ou n'importe quoi. » (*Business Week*, 1^{er} août 1988); le même concept est attaqué sévèrement dans le numéro du 21 juillet 1988 de la *Far Eastern Economic Review* par un article intitulé *Twelvefold Reciprocity*, qui commente les déclarations récentes de M. Willy De Clercq, commissaire européen, et qui se termine par la phrase suivante : « Les récentes remarques de M. De Clercq vont alimenter les craintes d'une Europe forteresse en construction, en particulier parmi les banques japonaises. »

Il n'y a là rien d'étonnant. Le principe de réciprocité est en effet à la fois la meilleure et la pire des choses. D'un

côté, il est le fondement du système commercial multilatéral : les concessions équilibrées permettent une amélioration de la prospérité pour tous. D'un autre côté, il peut aisément être détourné dans un sens protectionniste : il est en effet très facile d'accuser un partenaire de refus de réciprocité dès que sa réglementation est différente et qu'il refuse d'en changer. Dans ce domaine de la politique commerciale extérieure, il y a des mots qui font peur. Quand le président Reagan s'est mis à parler de « commerce loyal », les Européens ont compris que le *Trade Act* allait bientôt voir le jour. Quand ils ont entendu le mot « réciprocité », les Américains et les Japonais ont eu de fortes inquiétudes.

Les interrogations sur des dossiers sectoriels

L'automobile

Les quotas nationaux imposés par certains pays dont la France aux importations d'automobiles japonaises ne pourront plus fonctionner comme aujourd'hui quand auront été supprimées les formalités de douane aux frontières intra-communautaires. Il est donc normal que des interrogations soient nées à leur propos.

Assez curieusement cependant, c'est surtout *The Economist* qui se préoccupe de ce dossier. Il présente à plusieurs reprises (13 février 1988, 26 mars 1988, 1^{er} août 1988, 20 août 1988, etc.) les données du problème, en faisant des constructeurs français les avocats du maintien de quotas, au niveau national ou communautaire. Il explique que la stratégie britannique est d'inspiration tout à fait opposée, et se traduit notamment par un large accueil des investissements japonais. Il ne craint pas d'exprimer sa préférence pour la voie libérale : « Pour les acheteurs européens d'automobiles, la suppression des frontières en Europe doit signifier plus de choix et des prix moins élevés, grâce à un surcroît de concurrence. Le plus tôt sera le mieux. » (*The Economist*, 13 février 1988). Mieux encore, il s'étonne de la patience japonaise : « Sans consulter personne, la France a arbitrairement limité les constructeurs japonais à 3 % de son marché. Ceci est en contradiction aussi bien avec les règles du GATT qu'avec celles de la Communauté. Cependant personne — ni la Commission, comme gendarme de la Communauté, ni le Japon — n'a porté l'affaire devant la Cour de justice. Ils avaient toutes chances de

gagner, mais ils ont craint un conflit grave avec la France. » (*The Economist*, 20 août 1988).

En revanche, les articles sur ce dossier sont plus rares dans *Business Week*. Dans la *Far Eastern Economic Review*, le thème n'apparaît même pas directement ; seules des allusions y sont faites à l'occasion d'articles sur la stratégie des firmes automobiles japonaises.

Les marchés publics

Un des axes prioritaires du programme du Marché unique est d'ouvrir les marchés publics, aujourd'hui extrêmement cloisonnés. Cette ouverture doit-elle concerner aussi les fournisseurs des pays tiers, et à quelles conditions ? Cette question a alimenté des interrogations et des craintes au Japon et aux États-Unis : « Beaucoup de domaines des marchés publics sont maintenant couverts par un code du GATT, qui exige des autorités de faire de la publicité et d'accorder un accès général aux marchés publics. Les actuelles négociations du GATT vont probablement étendre ce code aux « secteurs exclus » (énergie, télécommunications, transport et eau). Mais ce code du GATT est plus souvent violé qu'observé. Il semble inévitable que l'Europe conditionne l'accès à ses marchés de travaux en forte croissance des constructeurs du Japon ou d'ailleurs, à un accès réciproque aux marchés de ces pays. » (*Far Eastern Economic Review*, 5 mai 1988).

Le secteur des télécommunications est l'objet de soucis similaires exprimés nettement dans *Business Week*, notamment dans le numéro du 1^{er} août 1988.

L'électronique

Ce dossier n'est pas directement lié au programme du Marché unique. Il se trouve cependant que les relations entre l'Europe et les Asiatiques se sont tendues à partir du printemps de 1988. Les Européens reprochent aux fabricants asiatiques à la fois des pratiques de dumping et la création d'usines tournevis, au trop faible contenu en valeur ajoutée européenne.

La *Far Eastern Economic Review* aborde plusieurs fois ces problèmes. Derrière ces réactions européennes, elle voit, d'une part, un protectionnisme déguisé : « Les autorités japonaises ont peut-être marqué un point important

en portant devant le GATT leurs plaintes contre les nouvelles règles anti-dumping de la Communauté. » (*Far Eastern Economic Review*, 20 octobre 1988), d'autre part, une incitation pour les entreprises asiatiques à investir en Europe en y créant de vraies unités de production (*Far Eastern Economic Review*, 25 août 1988 et 20 octobre 1988).

La banque

C'est le projet de « deuxième directive bancaire » qui s'est trouvé au centre des interrogations. Celle-ci a pour objet d'organiser la licence bancaire unique qui permettra, à partir du 1^{er} janvier 1993 et sous le seul contrôle de la banque centrale du pays communautaire d'origine, d'exercer des activités bancaires dans l'ensemble de la Communauté.

Dans un premier temps, la conception stricte de la réciprocité en ce domaine défendue par les Européens a effrayé les banques japonaises et américaines : « Les institutions qui sont déjà établies en Europe sont considérées comme européennes ; elles pourront donc créer de nouvelles activités et offrir leurs services dans l'ensemble de l'Europe. Mais les nouveaux entrants (par investissement ou acquisition) ne seront autorisés à s'implanter que si des droits réciproques sont reconnus aux banques européennes dans leur pays. » (*Far Eastern Economic Review*, 5 mai 1988) ; « Les Européens n'ont pu conquérir qu'une part minuscule des crédits bancaires au Japon, contre une part estimée à 10 % pour les Japonais en Europe. Les États-Unis sont aussi vulnérables parce qu'ils empêchent les banques de garantir des émissions et limitent l'expansion de l'activité bancaire sur plusieurs États. Le Canada, l'Australie et la Suisse, dont les lois bancaires sont différentes de celles de la Communauté européenne, pourraient aussi être visés. » (*Business Week*, 12 décembre 1988).

Pour résumer, même si l'offensive menée derrière le slogan de l'Europe forteresse était globalement injustifiée, il existait néanmoins un certain nombre d'interrogations légitimes qui, en l'absence de réponses appropriées, ont conduit les pays tiers à exagérer les risques de fermeture du marché européen.

La réaction de la Communauté

Le 19 octobre 1988, la Commission des Communautés européennes publie une prise de position. Ce texte, intitulé « L'Europe de 1992 sera une Europe partenaire », cherche visiblement à contrer le succès du slogan de l'Europe forteresse. Il précise les objectifs de la Commission, rappelle que la Communauté respectera tous ses engagements internationaux, notamment ceux pris dans le cadre du GATT, indique que l'Europe est favorable au renforcement du système commercial multilatéral et de la réciprocité. Il s'attache en particulier à définir le plus précisément possible comment les principes de réciprocité et de reconnaissance mutuelle seront appliqués, en explicitant *a contrario* les conclusions que la Communauté n'entend pas déduire de ces principes.

Depuis cette date, les autorités de la Commission, M. Jacques Delors en tête, ont multiplié les déclarations apaisantes vis-à-vis des principaux partenaires commerciaux de l'Europe, sans cependant renoncer à l'exigence d'une certaine réciprocité.

Parallèlement, un certain nombre de tensions sectorielles se sont relâchées : le nouveau commissaire chargé du Marché unique a fait des déclarations très (trop ?) conciliantes à propos des quotas d'importation d'automobiles japonaises, la querelle sur les contenus en valeur ajoutée européenne des investissements étrangers s'est apaisée, la deuxième directive bancaire contient finalement une clause de réciprocité dont la rédaction n'inquiète pas les milieux financiers américains. Et, par ailleurs, l'examen à mi-parcours des négociations de l'*Uruguay Round*, qui n'avait pu déboucher en décembre 1988 à Montréal, s'est conclu début avril 1989 de façon suffisamment positive pour permettre la reprise des négociations.

Aujourd'hui le slogan est clairement dans une phase de repli. Il est encore quelquefois employé dans nos trois périodiques, mais davantage pour caractériser un risque qui a été évité que comme une menace persistante, notamment dans *The Economist*. Du côté asiatique, il reste un fond d'inquiétude qui est une des motivations de l'investissement asiatique en Europe : « Les entreprises japonaises et coréennes, loin d'être convaincues par les assurances données par les dirigeants européens sur le fait que l'Eu-

rope ne deviendra pas une forteresse, se dépêchent d'installer des usines en Europe avant 1992. » (*Far Eastern Economic Review*, 18 mai 1989). Quant aux Américains, ils semblent avoir compris que le risque pour eux n'était pas tant que l'Europe s'entoure de murailles, mais plutôt qu'elle renforce sa compétitivité, non pas qu'elle se transforme en forteresse, mais qu'elle devienne une place forte de l'économie mondiale.