



BUY EUROPEAN ACT

par Pierre CLAIRÉ



INTRODUCTION

Dans l'optique d'affirmer notre souveraineté industrielle et de réduire notre dépendance aux puissances extérieures en ce qui concerne notre approvisionnement public, il semble intéressant d'étudier la possibilité d'adopter un Buy European Act qui vise à imposer aux différentes administrations publiques européennes l'achat de produits européens pour leur approvisionnement.

Lors de son discours sur l'État de l'Union, Ursula Von der Leyen a pour la première fois mentionné la souveraineté économique européenne. En effet, le plan de la Commission pour assurer une production européenne de puces électroniques afin de contrer la pénurie mondiale qui touche les industriels européens va dans ce sens. Nous ne pouvons que nous réjouir de cette prise de conscience et il semble qu'un Buy European Act aurait toute sa place dans l'arsenal légal de la Commission Européenne, dans le but de parvenir à la souveraineté industrielle.

Avant de développer notre idée, il semble important de revenir sur un hypothétique Buy France Act, qui au premier abord peut sembler bien plus séduisant. Comme nous avons pu le voir dans une autre étude, il existe beaucoup de verrous au niveau européen qui nous empêchent d'imposer une telle mesure sans passer par l'échelon européen. Le plus important d'entre eux est bien évidemment le droit européen de la concurrence, qui dans l'état actuel nous empêche de promouvoir la préférence nationale.

Dans un premier temps, il est nécessaire de s'intéresser à la mesure qui a inspiré le Buy European Act (et explique l'emploi de l'anglais dans ce cas) : le Buy American Act. Ensuite, nous pourrions nous attarder sur l'histoire du BEA, comment et pourquoi une telle mesure a commencé à être proposée. Ensuite, il faut s'attarder sur les freins qui aujourd'hui empêchent de promouvoir une telle obligation et comment nous pouvons les contourner. Enfin nous verrons pourquoi une telle mesure serait bénéfique et à quoi devrait ressembler un Buy European Act cohérent, qui pourrait servir au mieux nos intérêts.

BUY AMERICAN ACT

En conseillant d'adopter un Buy European Act au niveau européen, c'est-à-dire d'instaurer une préférence communautaire pour les achats réalisés par les gouvernements ou les corps intermédiaires dans le cadre de marchés publics, nous cherchons à nous inspirer des États-Unis et du Buy American Act.

Cette loi de 1933 signée par le Président Hoover le dernier jour de sa présidence est vue comme protectionniste par certains. Le Buy American Act du Président Hoover a été promu afin d'aider la reprise économique des États-Unis alors touchés durement par la Grande Dépression. Le but avoué de cette mesure était de s'assurer que l'argent dépensé par l'État fédéral serait alloué à des entreprises américaines et ainsi pourrait aider l'emploi de citoyens américains et l'économie en général. Le BAA impose au Gouvernement américain et à toutes ses agences d'acheter des biens produits aux États-Unis ou des matériaux américains dans le cadre de marchés publics. Le BAA s'applique quand un certain montant est atteint, soit \$10 000. Ronald Reagan a ensuite élargi le cadre de cette loi lors de sa présidence en élargissant le BAA au transport de masse. Cette élargissement a été principalement motivé par la perte de vitesse de l'économie américaine qui souffrait de plus en plus de la concurrence étrangère. Lors de la présidence Reagan, le rachat de Columbia Pictures par Sony par exemple a véritablement provoqué une onde de choc. Les États-Unis, qui avaient dominé l'économie mondiale sans rencontrer la moindre résistance depuis des décennies, se sentaient pour la première fois menacés sur le plan économique.

Dans certains cas, il est possible d'étendre le champ d'action de cette loi aux entreprises privées ayant perçu des subventions publiques, mais le Buy American Act doit être mentionné dans le contrat liant les parties.

Le but avoué du BAA est de protéger l'industrie américaine. Cette loi se réfère à un test en deux parties pour définir si un bien peut-être défini comme américain ou non aux yeux de la loi.

Le bien doit être produit aux États-Unis tout d'abord et le total du prix des composants américains ayant servi à la conception doit être plus grand que 55% du prix total des composants utilisés (une exception à cette démonstration existe pour les produits informatiques standards). Donald Trump a renforcé le BAA en faisant passer à 95% la quantité de produits américains requis pour les produits finis ou les produits de construction constitués entièrement ou partiellement d'acier ou de fer.

Des exceptions existent et dans certains cas il est possible de ne pas acheter de produits américains dans le cadre de marchés publics :

- Si la préférence nationale n'est pas d'intérêt public, c'est le cas lorsque l'administration a un accord avec un État étranger (accord d'approvisionnement de l'OMC, certains Accords de Libre Échange et dans le cadre de l'ALENA...)
- Si le bien recherché n'est pas produit par une entreprise américaine ou dans une quantité moindre ou si la qualité n'est pas bonne
- Si les coûts sont jugés déraisonnables et si cela peut être à l'origine de problèmes pour l'administration

Le Buy American Act a été renforcé en 2021 après l'élection de Joe Biden à la Maison Blanche (il ne faut pas oublier que les syndicats ont joué un rôle primordial dans son élection et que c'est une mesure qui leur plaît énormément). Biden cherche donc à augmenter le seuil minimum de composants américains (passant de 55 à 60% et jusqu'à 75%) et instaurer une préférence de prix pour certains produits stratégiques afin de garantir l'approvisionnement américain. Devant un tel exemple on peut raisonnablement se demander s'il serait possible d'imiter les Américains afin de renforcer l'industrie européenne.

On estime que 97% de l'argent public américain alloué aux dépenses d'approvisionnement fédéral va à des entreprises américaines. Chaque année, \$600 milliards sont dépensés pour l'approvisionnement fédéral, dont plus de la moitié pour des produits manufacturés ce qui représente une manne considérable. Le Gouvernement fédéral est le plus grand acheteur de biens de consommation au monde par exemple et peut se servir de cette force de frappe pour avoir un impact sur l'industrie américaine et sur l'innovation ce qui est un atout considérable pour le développement des industries du futur et pour soutenir travailleurs et entreprises américaines.

Lors de la pandémie, nous avons vu aux États-Unis que les obligations d'achat pour les marchés publics peuvent renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement nationales et réduire le risque de voir les citoyens injustement frappés par les représailles et réactions de pays concurrents.

HISTOIRE DE CETTE IDÉE

Comme beaucoup de "mesures protectionnistes" n'étant pas du goût des autorités à Bruxelles, le principe du Buy European Act est d'origine française. En effet, c'est en 2012, lors de la campagne présidentielle française que cette idée a été pour la première fois abordée. Nicolas Sarkozy avait promis qu'en cas de réélection il pousserait en faveur de cette mesure à Bruxelles mais il n'a pas pu tenir promesse...

Il voulait imiter les États-Unis et se réservait le droit d'appliquer cette mesure unilatéralement si rien n'était fait au niveau européen. Son raisonnement était le suivant: Pourquoi l'Europe devrait-elle s'interdire ce que les États-Unis, pays le plus libéral au monde, s'autorise à faire?

Déjà à l'époque cette mesure avait provoqué de vives réactions à Bruxelles. La question des possibles représailles étrangères à cet excès de protectionnisme était alors centrale et la Chine était bien évidemment au centre des préoccupations. En 2012, l'un des objectifs de la Commission était de s'assurer la participation de la Chine aux accords de l'OMC sur l'attribution des contrats publics. Il est en effet plus productif de gérer notre économie en se basant sur les potentielles réactions de nos partenaires économiques, qui n'ont pas peur de s'assumer et de défendre leurs intérêts, plutôt que de se baser sur les possibles gains pour notre industrie et notre économie...

La Chine a depuis décidé de rejoindre les instances internationales et de jouer le jeu du libre-échange mondial (selon ses propres règles bien sûr). Pour autant rien n'a véritablement changé pour l'Europe, la question de notre souveraineté économique et industrielle est toujours centrale.

Après cette annonce, certains politiciens se sont empressés de mentionner que le Buy American Act de 1933 avait conduit à de nombreuses mesures de représailles de la part de pays tiers. Pour autant, cette mesure existe encore à l'heure actuelle, près de 90 ans après sa création, le BAA a fait ses preuves et les ripostes étrangères ne sont pas venues à bout de cette loi.

D'autres se sont empressés de souligner qu'une telle mesure irait à l'encontre des principes défendus par l'Union Européenne, à savoir le libre-échange et l'opposition farouche à toute forme de protectionnisme. Le libéralisme naïf est devenu une véritable religion à Bruxelles et un possible Buy European Act n'enchantait guère la Commission d'autant plus que le puissant droit de la concurrence ne permet pas l'application d'une telle mesure.

En 2017 dans son programme présidentiel, Emmanuel Macron a abordé la nécessité d'imposer un patriotisme économique. Mais avant même son élection, son Buy European Act se heurtait à une véritable levée de boucliers et il va s'en dire que cette idée a très vite été abandonnée par le Président Macron. Les mêmes arguments ont été utilisés contre cette nouvelle mouture du BEA qui était pourtant l'une des mesures phares du programme économique du candidat Macron.

Peu de temps après l'élection présidentielle, le vice-président de la Commission de l'époque, Jyrki Katainen a mis en garde la France contre cette mesure qui pouvait fausser le marché européen. Cette mesure protectionniste a été définie comme "artificielle" car les entreprises européennes étaient selon lui en mesure de répondre à des appels d'offres publics et à les remporter sans avoir besoin d'une telle loi. Il a aussi ajouté que l'Union Européenne ne pouvait se permettre financièrement d'imposer de telles restrictions et barrières.

Pourtant nous devons bien avouer que dans de nombreux cas, l'existence d'un Buy European Act aurait été bénéfique. Par exemple, une préférence communautaire pour les appels d'offres aurait évité que près de 80% des panneaux solaires utilisés en Europe soient originaires de Chine. Un Buy European Act aurait aussi permis de nous éviter bien des soucis au cœur de la pandémie de coronavirus, lorsque les masques et autres respirateurs artificiels venaient à manquer en Europe car leur production avait été délocalisée en Asie.

Après cette annonce, certains politiciens se sont empressés de mentionner que le Buy American Act de 1933 avait conduit à de nombreuses mesures de représailles de la part de pays tiers. Pour autant, cette mesure existe encore à l'heure actuelle, près de 90 ans après sa création, le BAA a fait ses preuves et les ripostes étrangères ne sont pas venues à bout de cette loi.

D'autres se sont empressés de souligner qu'une telle mesure irait à l'encontre des principes défendus par l'Union Européenne, à savoir le libre-échange et l'opposition farouche à toute forme de protectionnisme. Le libéralisme naïf est devenu une véritable religion à Bruxelles et un possible Buy European Act n'enchantait guère la Commission d'autant plus que le puissant droit de la concurrence ne permet pas l'application d'une telle mesure.

En 2017 dans son programme présidentiel, Emmanuel Macron a abordé la nécessité d'imposer un patriotisme économique. Mais avant même son élection, son Buy European Act se heurtait à une véritable levée de boucliers et il va s'en dire que cette idée a très vite été abandonnée par le Président Macron. Les mêmes arguments ont été utilisés contre cette nouvelle mouture du BEA qui était pourtant l'une des mesures phares du programme économique du candidat Macron.

Peu de temps après l'élection présidentielle, le vice-président de la Commission de l'époque, Jyrki Katainen a mis en garde la France contre cette mesure qui pouvait fausser le marché européen. Cette mesure protectionniste a été définie comme "artificielle" car les entreprises européennes étaient selon lui en mesure de répondre à des appels d'offres publics et à les remporter sans avoir besoin d'une telle loi. Il a aussi ajouté que l'Union Européenne ne pouvait se permettre financièrement d'imposer de telles restrictions et barrières.

Pourtant nous devons bien avouer que dans de nombreux cas, l'existence d'un Buy European Act aurait été bénéfique. Par exemple, une préférence communautaire pour les appels d'offres aurait évité que près de 80% des panneaux solaires utilisés en Europe soient originaires de Chine. Un Buy European Act aurait aussi permis de nous éviter bien des soucis au cœur de la pandémie de coronavirus, lorsque les masques et autres respirateurs artificiels venaient à manquer en Europe car leur production avait été délocalisée en Asie.

D'autres exemples pourraient être avancés afin de démontrer l'utilité d'une telle mesure. En définitive, un Buy European Act nous permettrait de stopper les délocalisations massives et de conserver notre capacité de production. Plus que cela, un BEA permettrait de voir des relocalisations s'opérer, ce qui n'est pas négligeable alors que notre potentiel de production industrielle a été considérablement mis à mal ces dernières années.

LIMITE DU DISPOSITIF PROPOSÉ

En général les critiques formulées sont marquées par un manque d'ambition criant, un manque de confiance en notre poids au niveau mondial et par une croyance béate que nos entreprises se portent bien et profitent du libre-échange qui leur est imposé. Afin de réussir à mettre en place un Buy European Act, de nombreux changements sont nécessaires.

En premier lieu il faut mentionner les accords internationaux signés et notamment les AMP (ou GPA) au niveau de l'OMC. Les AMP sont des accords sur les marchés publics (GPA ou Government Procurement Agreements en anglais), des accords sur les achats et l'approvisionnement public qui ont été signés par l'UE et par les États-Unis. La première version de ce texte date de 1994 et la version en vigueur actuellement date de 2014 et est entrée en vigueur en 2016. Ce texte est la principale base légale sur laquelle s'appuient les détracteurs du Buy European Act mais les États-Unis ont eux toujours réussi à passer outre cela et à appliquer le BAA sans être inquiétés outre mesure. Mais, à la différence des Américains, il est difficile d'imaginer dans l'état actuel des choses une révolte européenne pour passer outre ce texte qui n'est pas réellement contraignant. En effet l'UE se veut généralement plus "royaliste que le roi" quand il est question de libéralisme et de libre-échange et il est difficile d'imaginer la Commission se dresser contre l'OMC, alors que les Européens en sont un ardent défenseur (plus que les USA, pourtant réputé pays le plus libéral de l'histoire).

Les AMP visent à ce qu'il n'y ait pas de discrimination et que les marchés publics soient le plus transparent possible. Le Buy American Act peut continuer à exister car les AMP ne s'appliquent qu'à certains secteurs grâce à de nombreux aménagements, ce qui montre qu'un Buy European Act pourrait voir le jour. De plus, les Américains ont obtenu certaines dérogations à ces accords et donc afin d'imposer un Buy European Act il serait préférable d'en faire de même. Dans le cas des USA, au niveau intra-fédéral, seulement 37 États sont soumis aux AMP, avec tout de même une portée limitée. Les dérogations les plus importantes concernent l'industrie lourde, l'aviation ou les transports en commun.

Pour les secteurs non soumis aux AMP, il n'existe aucune obligation légale pour les autorités de considérer et traiter les offres d'entreprises européennes sur un pied d'égalité avec les entreprises américaines. Dans l'état actuel, il serait impossible d'appliquer un Buy European Act sans s'attirer les foudres de l'OMC, pour autant en cherchant à négocier et à obtenir des dérogations nous pourrions arriver à nos fins.

Ensuite, il faut mentionner les possibles réactions de pays tiers qui pourraient se sentir lésés par une telle mesure. Lors de l'imposition américaine de taxes supplémentaires sur l'acier et l'aluminium par l'administration Trump nous avons eu droit à une guerre commerciale avec la Chine, et les États-Unis en ont souffert même si l'emploi dans les secteurs concernés a bénéficié de ces taxes.

Certains ont mis en avant cet argument pour décrédibiliser le Buy American Act et pour plaider contre l'imposition d'une mesure similaire en Europe. Bien évidemment cela est vrai, mais les gains ont été plus importants que les pertes et c'est pour cela que le Buy American Act continue d'exister et qu'il est encore aujourd'hui intouchable de l'autre côté de l'Atlantique. Les récentes évolutions et modifications apportées par l'administration Trump peuvent être vues comme disproportionnées et on peut questionner leur intérêt (on peut par exemple parler de l'extension aux produits médicaux et aux masques en plein milieu de la pandémie du coronavirus, alors que les États-Unis étaient dans l'incapacité de produire ces biens en quantité). De plus, certaines mesures américaines vues comme protectionnistes ont eu des effets négatifs qui ont pu prévaloir (nous pouvons par exemple parler des taxes imposées par Trump sur l'acier et l'aluminium) et comme l'UE ne dispose pas de la force de frappe des USA il serait de bon ton de se montrer plus modérés.

Nos relations avec nos partenaires commerciaux sont bien évidemment importantes pour le bon fonctionnement de notre économie, mais il ne faut pas se montrer extrémiste et savoir aller dans le sens de nos intérêts. Nos concurrents ne se gênent pas et soutiennent leur industrie et leurs entreprises lorsque cela est nécessaire et il faudrait que nous puissions en faire de même sans être terrifiés par leurs possibles réactions hostiles.

La principale limite interne est le droit de la concurrence et les lois sur les aides d'État. Comme nous avons pu en discuter précédemment, le Droit de la Concurrence européen est la principale limite existante à l'existence d'une véritable politique industrielle en Europe et un possible Buy European Act ne fait pas exception à la règle. Une possible préférence européenne dans le cadre de marchés publics, très réglementés en Europe, serait vue comme une aide accordée à des entreprises européennes. En effet, le marché leur est accordé alors que potentiellement des entreprises non-européennes, plus qualifiées et offrant des prix plus compétitifs auraient pu remporter la mise. C'est un exemple de discrimination et d'aide financière illégitime, ce qui est banni en Europe.

Le seul moyen de pouvoir promulguer un Buy European Act serait de réformer le droit européen de la concurrence, pour le rendre plus flexible et introduire dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) la notion de souveraineté économique et industrielle ainsi que le principe de préférence européenne pour les marchés publics. Tout cela semble pour le moins complexe, d'autant plus devant l'intransigeance de certains politiciens européens comme madame Vestager qui voient le protectionnisme comme le mal absolu et le libéralisme comme seule issue pour notre continent.

Finalement, il existe une barrière idéologique et une opposition forte à Bruxelles et dans certains milieux libéraux. Pour la majorité des dirigeants à Bruxelles, il est inconcevable de se montrer protectionniste et d'aller contre le sacro-saint libéralisme. Cette barrière semble être la plus difficile à dépasser car elle est à l'origine de toutes les autres. Le seul moyen de passer outre serait par le biais d'un renouvellement de la classe dirigeante et des représentants que les différents États Membres envoient à Bruxelles...

En conclusion, il est possible de se munir d'un Buy European Act, certes il existe des barrières qui nous empêchent de le faire à l'heure actuelle, mais ceci est loin d'être insurmontable. Pour autant, c'est la volonté qui semble manquer aux dirigeants européens car la majorité des freins existants sont avant tout imposés par les Européens eux-mêmes.

DESIGN ET BÉNÉFICE

Il serait de bon ton d'adopter un Buy European Act calqué sur le modèle américain. Les commandes effectuées dans le cadre de marchés publics devraient être à 50% d'origine européenne au minimum.

Il serait bienvenu de s'inspirer des premières moutures du Buy American Act et d'éviter de reproduire les formes défendues par Donald Trump et Joe Biden qui ont pu énerver dans le monde de par leur extrémisme et leur nature protectionniste avouée. Il s'agirait de se montrer plus subtils et de permettre d'aider notre industrie sans paraître en contradiction totale avec les idéaux libéraux et les institutions internationales que nous avons défendus par le passé.

Notre intérêt est avant tout de défendre notre industrie et d'engranger des gains économiquement parlant. Il ne faut surtout pas s'attirer les foudres de la communauté internationale avec une loi extrémiste et clairement protectionniste qui semblerait avoir pour but de léser intentionnellement nos partenaires économiques. Nos relations avec l'extérieur sont tout aussi importantes et une bonne image de l'Europe est nécessaire pour l'affirmation de l'UE au niveau international (et donc pour la santé économique de la France indirectement).

Imposer un pourcentage raisonnable (50 % semble intéressant) de composants européens pour les marchés publics semble une bonne chose. En effet, il serait simple de justifier une telle mesure en allant dans le sens du Green Deal et de la limitation des émissions de gaz à effet de serre.

Dans le but d'éviter des émissions élevées dues à l'importation de matériaux étrangers et ainsi limiter le transport, nous pouvons facilement expliquer la nécessité d'une telle mesure.

Cela n'aurait rien de protectionniste mais ce serait principalement pour limiter nos émissions... Ainsi, en imaginant qu'une renégociation des termes des AMP applicables à l'UE aurait eu lieu, nous pouvons penser que nous ne serions pas inquiétés par l'OMC. En effet plusieurs articles du GATT, principalement l'article XX, interdisent toute mesure protectionniste, mais des exceptions existent et la protection de l'environnement en fait partie. Un sourcing "plus proche du consommateur final" et une réduction des chaînes d'approvisionnement est une bonne excuse pour sauter le pas. Cela serait bénéfique pour l'environnement (car ce ne serait pas une simple excuse) et pour l'économie européenne.

Selon la Commission Européenne, chaque année plus de 250 000 autorités publiques dépensent près de 14% du PIB en achats publics d'approvisionnement (plus de 2000 milliards d'euros) pour des services ou des biens. Ces sommes seraient d'une grande aide pour aider les entreprises européennes.

De plus, un Buy European Act permettrait de soutenir l'innovation et une politique industrielle européenne ambitieuse. Certains secteurs peuvent bénéficier des larges commandes publiques européennes et à terme cela pourrait être positif pour notre souveraineté et pour l'emploi en Europe.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSIGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Directeur des affaires publiques : Emeric GUISET

Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*