

L'Industrie a-t-elle besoin de l'Union Européenne ?

Anne - Sophie Alsif, Richard Balme, Vincent Charlet, Elie Cohen, Emmanuel Combe, Michel Fouquin, Sarah Guillou, Frédéric Marty

▶ **To cite this version:**

Anne - Sophie Alsif, Richard Balme, Vincent Charlet, Elie Cohen, Emmanuel Combe, et al.. L'Industrie a-t-elle besoin de l'Union Européenne ?. 2019, pp.1 - 16. hal-02184036

HAL Id: hal-02184036

https://sciencespo.hal.science/hal-02184036

Submitted on 15 Jul 2019

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

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

ofce

policy brief

54 | 14 mai 2019

L'INDUSTRIE A-T-ELLE BESOIN DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Anne-Sophie Alsif, Richard Balme, Vincent Charlet, Elie Cohen, Emmanuel Combe, Michel Fouquin, Sarah Guillou, Frédéric Marty

À la veille des élections européennes, il est utile d'abonder le débat en réflexions et point de vue sur l'utilité de l'Union européenne pour l'industrie, sujet qui replace l'UE dans l'histoire de la réussite du Marché unique mais qui questionne l'existence des politiques européennes pour soutenir la compétitivité de l'industrie mise à mal par les États-Unis et la Chine.

Le 10 avril 2019, l'OFCE organisait une conférence-débat sur la question de savoir si l'industrie avait besoin de l'Union européenne (UE), ce texte rassemble les contributions des intervenants.

Il apparaît que la question peut être abordée sous différents angles, ce qui complique la définition d'une politique européenne pour l'industrie mais en même temps lui donne une étendue d'ambitions sans égale avec la réalité passée de la pratique européenne. De la politique de la concurrence à la politique commerciale en passant par les politiques industrielle et environnementale, tous les angles ont été abordés par les auteurs mais peu d'articulation ni d'emboîtement ne semblent s'imposer pour décrire la politique européenne récente sauf à reconnaître la primauté de la politique de concurrence. Finalement, il ressort de cette collection de contributions une impérieuse nécessité de trouver une cohérence entre ces politiques par l'établissement d'une ligne politique pour l'industrie européenne qui hiérarchiserait les objectifs pour mieux mobiliser les outils politiques disponibles. Les défis industriels que rencontre l'UE imposent à la future Commission européenne qu'elle définisse cette ligne.

La définition d'une politique européenne pour l'industrie en débat

Sarah Guillou *(OFCE, Sciences Po)*

La question de l'utilité d'une politique pour l'industrie peut apparaître triviale pour certains mais la question du « comment » l'est beaucoup moins car elle suppose de mobiliser au moins trois politiques : la politique de concurrence, pilier de la construction européenne; la politique industrielle, politique par essence où s'exprime l'interventionnisme économique des gouvernements mais aussi les choix sociétaux (environnement, énergie, transport, numérique), et la politique commerciale qui gère les relations avec les concurrents hors de l'UE.

SciencesPo

Toutes ces politiques conditionnent, c'est-à-dire contraignent ou encouragent, la compétitivité de l'industrie européenne. Parmi ces politiques, deux sont issues de prérogatives européennes, la politique de concurrence et la politique commerciale. Le débat récent se cristallise sur la politique industrielle notamment depuis l'échec de la fusion Alstom-Siemens (décision du 6 février 2019) mais le regain d'intérêt tient aussi aux interrogations sur la place de l'industrie européenne dans le nouvel ordre économique mondial où la Chine fait à présent la course avec les États-Unis notamment dans les économies des plateformes. Toute définition d'une politique industrielle européenne doit s'articuler en cohérence et en complément des deux autres politiques. Outre cette articulation, la définition d'une politique européenne pour l'industrie se confronte à deux autres difficultés majeures : l'agrégation des préférences européennes et la hiérarchie entre des politiques aux objectifs contradictoires (qui rend encore plus complexe l'agrégation des préférences).

Le regain d'intérêt pour la politique industrielle est bien réel comme le montre l'initiative commune franco-allemande des ministres de l'Économie Bruno Le Maire et Peter Altmaier, à la suite de l'échec de la fusion Alstom-Siemens et surtout de l'expression non conventionnelle – bien que débattue – de la nécessité d'une politique industrielle en Europe par un ministre allemand (Germany's new National Industrial Strategy, 2030). Plus récemment, la Commission européenne publiait un document au titre évocateur : *EU Industrial Policy After Siemens-Alstom*, qui au-delà du projet de fusion Alstom-Siemens est un texte très lucide sur la situation de l'industrie européenne. Ce n'est pas le premier texte européen sur la politique industrielle bien qu'il y ait consensus sur le fait que les contours de la politique industrielle européenne sont difficilement identifiables.

Elie Cohen reconnaît que ces événements ouvrent un nouvel acte de la politique industrielle en Europe. Ils constituent le quatrième acte de l'histoire de la politique industrielle européenne. Mais il précise qu'il s'agit en fait d'une nouvelle tentative de politique industrielle et qu'elle n'est, pas moins que les précédents actes, vouées à l'échec. Elle se heurte aux obstacles du mode de décision en Europe.

Il va de soi que la politique industrielle doit s'articuler avec la politique de la concurrence européenne qui est un pilier du marché unique. **Emmanuel Combe** est de ceux qui pensent que la politique de concurrence est un atout pour notre industrie, et qu'il n'y a pas forcément d'incompatibilité entre une politique industrielle volontariste et une politique anti-trust. C'est un point fondamental du débat étant donné les déclarations qui ont été émises à l'issu de l'échec de la fusion Alstom-Siemens. L'économiste, vice-président de l'Autorité de la concurrence, rappelle la nécessité de juger chaque politique au regard des objectifs qui lui sont assignés.

Dans les classements internationaux des entreprises du numérique, l'UE ne fait pas le poids face aux États-Unis et à la Chine. Mais la singularité et la force européenne s'expriment dans sa réponse aux défis posés par les entreprises du numérique et les méga-plateformes. Il apparaît que l'UE fait office de leader en matière d'encadrement des entreprises du numérique. En effet, le RGPD (Règlement général de la protection des données), la récente loi adoptée par le Parlement européen de protection des droits d'auteur, le texte encadrant les protocoles de sécurité des réseaux (directive NIS) et la loi sur la cyber-sécurité, sont autant d'innovations réglementaires sans compter les décisions émanant de la Direction de la concurrence à l'égard des GAFA. Cet environnement réglementaire pose-il des freins au développement d'un écosystème numérique européen ou est-il le moyen de construire un environnement sociétal équilibré avec la nouvelle économie numérique que les autres pays vont copier et qui finira par donner un avantage à l'industrie européenne ?

La réponse est forcément entre les deux et l'UE doit trouver le juste équilibre entre la règle et le soutien. La règle européenne est un avantage comparatif, elle ne saurait rester le seul en matière numérique. Les moyens du soutien des technologies numériques sont à intensifier (voir Gaglio et Guillou (2018), « L'Europe numérique : entre singularités, faiblesses et promesses », *Revue de l'OFCE*, 158. Cela ne doit pas conduire à abandonner la règle comme préalable du soutien direct comme le souligne F. Marty.

Frédéric Marty met en effet l'accent sur l'utilité de la politique de concurrence dans le secteur numérique. Tout en appelant à une adaptation des procédures de contrôle, il montre que le maintien des capacités d'innovation du secteur numérique appelle une politique de concurrence active et vigilante. Il rejoint le point de vue d'Emmanuel Combe selon lequel la politique de concurrence est en fait un élément de la politique industrielle.

La deuxième table ronde a abordé l'UE comme espace intégré dont l'industrie a beaucoup profité. Le focus porte sur l'articulation entre politique industrielle et politique commerciale. Là aussi il peut y avoir des contradictions et de vrais dilemmes. Par exemple, les européens ont mis du temps à mettre en place des mesures de protection à l'égard des panneaux solaires chinois ou de l'acier chinois et l'industrie européenne a souffert du dumping chinois. Aujourd'hui, on se pose des questions à l'égard de l'entreprise Huawei qui concurrence Ericsson et Nokia, tout en mettant en péril le développement rapide de la 5G ; on cherche à constituer un consortium pour développer la production de batteries à l'échelle européenne, tout en profitant des investissements du plus gros fabricant de batterie chinois CATL qui construit une usine à Erfurt en Allemagne.

De même l'UE a finalement mis en place un mécanisme de filtrage des investissements étrangers alors que les pays membres de l'Est, jusqu'à l'Italie, se montrent très réceptifs aux sirènes chinoises et à l'entrée de leurs capitaux. L'UE peut-elle adopter une position commune ? Ce serait forcément légitime puisque les investissements directs à l'étranger (IDE), et notamment les questions de propriété intellectuelle et de transfert de technologie font partie des traités internationaux négociés par l'UE.

Mais, comme le fait observer **Michel Fouquin**, la question des IDE est du ressort national et le mécanisme européen de filtrage et de surveillance des investissements est un mécanisme récent qui n'entraîne pas forcément de position commune vis-à-vis des IDE. En revenant sur l'épisode de l'industrie des panneaux solaires, il met en évidence la difficulté d'articuler des demandes de protection hétérogènes de la part des pays membres. Toutefois, il montre que l'UE se met progressivement en situation de répondre aux positions de la Chine et des États-Unis qui la place en position asymétrique.

De la même façon, l'UE développe une politique environnementale avec des critères contraignants pour l'industrie mais peut-elle poursuivre dans cette voie sans étendre ses exigences aux importations. Ne serait-ce pas un moyen d'engager la Chine encore plus dans les accords internationaux pour le climat ? **Richard Balme** expose le débat relatif à une politique industrielle « verte » et ouvre la voie de la définition d'une politique industrielle européenne compatible avec l'engagement clair et moteur de l'UE dans une croissance durable.

Pour finir et revenir sur la réussite du marché unique, l'industrie européenne a, plus que toute autre, tiré parti des opportunités de fragmenter son processus de production au gré des avantages de coûts des diverses localisations.

Anne-Sophie Alsif et **Vincent Charlet** reviennent sur les motifs des chaînes de valeur dans lesquelles s'inscrit l'industrie européenne en rappelant que l'horizon des entreprises, notamment françaises, dépasse les frontières européennes. L'appel du Ministre allemand Altmaier à recentrer cette organisation sur l'Europe est sans doute plus à l'avantage de l'Allemagne que de la France. Mais cet appel est cohérent avec les déclarations du suédois Carl-Henric Svanberg, le président de l'European Round Table (la plus grande association d'industriels européens), qui pense que ce recentrage est

motivé par le protectionnisme américain et les contraintes du capitalisme chinois qui rendent le modèle européen bien plus soutenable (Financial Times, 23 Avril 2019, « European industrial chief pledges to bring back jobs from China »).

C'est sans aucun doute en confortant la plus grande soutenabilité économique et sociale du modèle européen que les politiques européennes seront utiles à l'industrie.

****

Politique industrielle européenne : une idée en perpétuel devenir

Elie Cohen *(CNRS, Sciences Po)*

En se donnant une stratégie industrielle à l'horizon 2030 l'Allemagne a remis à l'ordre du jour la politique industrielle, une politique pour le moins contestée dans l'espace européen.

Mieux encore en se donnant pour objectifs explicites d'accroître la part de l'industrie dans le PIB, de rapatrier les chaînes de valeur en Europe, de restaurer la grandeur perdue de l'électronique grand public, de promouvoir la formation de champions européens, d'investir massivement dans les technologies de rupture, de réécrire le code européen des concentrations pour éviter à l'avenir une nouvelle affaire Alstom-Siemens, de soumettre à autorisation préalable les acquisitions chinoises de firmes européennes, de rendre si nécessaires des participations directes dans le capital de firmes stratégiques, le Ministre de l'économie Altmaier décline un programme de reprise en main de l'industrie, en rupture complète avec une politique de relative indifférence.

La montée en puissance de la Chine dans les technologies critiques du numérique, la conflictualité commerciale nouvelle voulue par Trump, ne sont pas sans lien avec la publication de « Germany 2030 ». Mais il n'est pas indifférent que les solutions proposées renouent avec l'idée de l'industrie comme attribut de souveraineté.

Mais qu'entend-on par politiques industrielles ? Le paradoxe est que ces politiques soient à la fois décriées et revendiquées dans l'Union européenne. Décriées car toujours soupçonnées d'être au service de groupes d'intérêt qui « capturent » l'État et mises en œuvre par un État fondamentalement inapte à choisir les bonnes technologies et les bonnes firmes. Ces politiques sont revendiquées, car nul ne peut rester indifférent aux vagues de désindustralisation, aux gaps technologiques périodiquement constatés, à la grande divergence Nord/Sud au sein de l'UE.

Une définition de la politique industrielle

On a l'habitude d'opposer politiques industrielles verticales ou sectorielles et politiques horizontales ou d'environnement compétitif. Les premières sont décriées car autant l'État n'a pas un savoir supérieur sur les technologies, les marchés et les secteurs porteurs, autant il peut contribuer à créer l'environnement éducatif, réglementaire, fiscal, social propice au développement industriel, à l'éclosion et à la croissance de firmes innovantes et exportatrices. Entendues comme telles les politiques industrielles corrigent les défaillances du marché, favorisent l'éclosion de nouvelles industries, promeuvent les PME. Le problème posé par ces définitions est qu'elles embrassent trop de réalités, qu'elles stigmatisent plus qu'elles ne désignent des objets d'intervention.

C'est pourquoi dès mes premiers travaux j'ai défini la politique industrielle comme une politique de spécialisation dans des contextes de Reconstruction de Développement ou de Modernisation. Utiliser le même terme pour traiter la promotion d'un secteur, la recapitalisation d'un canard boiteux, la préservation d'une entreprise dite stratégique m'a toujours semblé être un facteur de confusion.

En définissant la politique industrielle comme une politique de développement fondée sur une stratégie nationale de spécialisation et en mettant au service de ce projet tant les politiques macro-économiques (sélectivité du crédit, contingentement des devises, déficits acceptés, régulation par dévaluation,…) que les politiques commerciales, concurrentielles et technologiques, on donne un sens précis à cette notion.

Au regard de cette définition, il n'y a pas eu de politique industrielle européenne car l'Europe n'est pas une nation, elle ne pense pas en termes de puissance, de souveraineté, elle n'a pas les instruments de la discrétion politique, c'est au mieux un empire normatif.

Reste que des politiques industrielles nationales ont été possibles dans le passé notamment en France, au Japon ou en Corée. Les conditions sont-elles réunies aujourd'hui pour une politique de développement ? Les exemples de la Corée et de la Chine montrent que des politiques étatiques actives de spécialisation sont possibles même en économie ouverte globalisée.

Un bilan des politiques industrielles européennes

S'il n'y a pas eu de politiques industrielles au sens que nous venons de donner à cette notion, il y a eu pourtant des politiques caractérisées comme telles : Le Programme Davignon, avec les projets technologiques Esprit Race le chapitre industriel de Maastricht, l'Agenda de Lisbonne, le projet d'Europe numérique 2015… Dans un autre ordre d'idées, il y a eu les politiques de sauvetage de la sidérurgie, des chantiers navals,… Il y a eu enfin les actions en faveur des PME. Il n'est donc pas illégitime d'évaluer ces politiques.

On peut alors distinguer quatre moments industriels obéissant à la même séquence : prise de conscience d'un gap technologique et d'une moindre croissance que les États-Unis, le Japon ou la Chine, sentiment d'un déclin géopolitique, affichage d'un programme ambitieux comme la Stratégie de Lisbonne, programmes coopératifs mais avec séparation des politiques de la concurrence et des politiques commerciale et technologique et donc au total, échec.

L'Acte 1 démarre avec l'eurosclérose des années 1970 et la prise de conscience du fossé technologique qui se creuse avec le Japon. La réponse qui y est donnée par le Commissaire Davignon est qu'il faut repenser le système productif européen. Le constat est sévère : compétitivité en recul, faiblesse et redondance de l'effort de recherche, fragmentation du marché européen, obstacles réglementaires… François Mitterrand propose Eureka, réponse civile et technologique à un défi américain militaire et stratégique.

L'Acte 2 va mêler programmes technologiques et marché unique. Avec la négociation de l'Acte unique européen puis du Traité de Maastricht on change de perspective puisqu'on entend combiner politiques horizontales avec marché unique et politiques verticales avec les efforts déployés vers les nouvelles industries (Programmes Brite Euram Race puis Jessi…).

L'Acte 1 & 2 n'ayant pas atteint leurs objectifs et le fossé technologique se creusant avec les États-Unis, l'Union se fait plus audacieuse. Avec l'Agenda de Lisbonne (**Acte 3**) elle entend devenir l'économie numérique la plus avancée de la planète grâce à des objectifs ambitieux en matière de R&D, d'investissement dans les secteurs numériques, de diffusion des nouvelles technologies auprès des secteurs utilisateurs, d'incitations à la transformation numérique des PME. Tenant compte des insuffisances passées, le processus de Lisbonne est fondé sur des stratégies d'appropriation nationales avec comme nouveauté la méthode ouverte de coordination. Les objectifs fixés ne seront pas atteints.

Les réussites européennes, car il y en a Airbus, Ariane, le GSM ne doivent rien à l'Union et tout aux coopérations entre nations autour de champions nationaux. Le pari fait sur les réformes structurelles, les politiques de désinflation compétitive,… n'a pas eu les vertus attendues en matière de spécialisation.

À nouveau la conjonction d'un Technology gap avec la Chine et les États-Unis, d'une conflictualité commerciale avec les usa, d'un affaiblissement de l'Allemagne, du constat de l'échec des politiques antérieures conduisent à se reposer la question industrielle à l'ère de l'innovation. (**Acte 4**).

La réponse est comme toujours une nouvelle doctrine, la souveraineté européenne, avec de nouveaux instruments, le screening des FDI chinois, avec des investissements dans les *deep tech*, une demande de réciprocité avec la Chine sur les marchés publics, et la prise de conscience des enjeux de sécurité et de souveraineté posés par Huawei dans la 5G.

On invente même un Airbus de la batterie, héritier lointain d'Esprit…

Et en même temps le refus de la fusion Siemens-Alstom, l'adhésion de l'Italie aux routes de la soie chinoises, l'élargissement du Cercle des amis de la Chine dans les Peco, les choix du Portugal et de la Grèce de céder des actifs critiques à la Chine, illustrent les divisions européennes.

Il est donc probable que **l'Acte 4** des politiques industrielles échouera comme les précédents et ce pour quatre raisons :

— asymétrie entre politiques d'intégration positive qui suppose des choix discrétionnaires et négative qui relèvent d'un pilotage automatique et donc priorité de fait aux politiques de la concurrence ;

— l'objet même de la Commission est de démanteler les champions nationaux surtout ceux qui agissent dans le secteur des services publics en réseau. C'est la condition même de l'avènement d'un marché unique et de la concurrence ;

— promouvoir l'intérêt du consommateur final ou intermédiaire par les politiques antitrust ;

— caractère quasi constitutionnel des politiques de la concurrence et difficulté récurrente pour changer des pratiques et des normes quand le contexte change.

On le voit, tant que l'Union ne sera pas capable de penser en termes de puissance, d'articuler stratégie économique et intérêts géo-politiques, et de décider collectivement, de manière efficiente, une stratégie industrielle de développement sera hors de portée.

****

La politique de la concurrence européenne

questions de Sarah Guillou à Emmanuel Combe

1) Vous avez écrit que la politique de concurrence était un atout pour notre industrie, vous pensez probablement qu'il n'y a pas forcément d'incompatibilité entre une politique industrielle volontariste et une politique anti-trust. C'est un point fondamental du débat étant donné les déclarations critiques qui ont été émises à l'issu de l'échec de la fusion Alstom-Siemens. En quoi pensez-vous que la politique anti-trust européenne n'est pas le fossoyeur des champions européens ?

Il convient de bien distinguer les deux volets de la « politique de la concurrence » : d'un côté, l'antitrust, qui lutte contre les ententes illicites et abus de position dominante ; de l'autre, l'analyse ex-ante des fusions-acquisitions entre entreprises. Il me semble qu'à partir du cas isolé Alstom-Siemens, qui relève du champ particulier du contrôle des concentrations, on a tendance à généraliser la critique à l'ensemble de la politique de concurrence. Pourtant, l'action principale et prioritaire des autorités de concurrence reste l'antitrust, qui est une arme importante pour protéger nos entreprises et notre compétitivité industrielle. Prenons l'exemple de la lutte contre les cartels, au travers d'un exemple concret et récent : le 5 mars 2019, la Commission a infligé 368 millions d'euros à plusieurs entreprises accusées de s'être entendues sur le prix des

ceintures de sécurité, des airbags et des volants de direction en Europe. Premier enseignement de cette affaire : les victimes directes de l'entente sont des industriels et non des consommateurs (même si une partie du surprix a pu être ensuite reportée sur eux). Il s'agit de clients européens comme Volkswagen et BMW. Au-delà de ce cas particulier, il est fréquent que les cartels se forment sur des marchés de produits intermédiaires : une étude empirique sur les cartels condamnés par la Commission au cours de la période 1969-2009 a ainsi montré que plus des deux tiers des cartels ont pris place dans des secteurs tels que la métallurgie, la chimie, la fabrication de machines et d'équipements ou les matériaux. Autant dire qu'en mettant fin à ces ententes sur des inputs, l'action de Bruxelles agit en faveur de la compétitivité des entreprises européennes. Second enseignement de cette affaire : deux des trois auteurs de la pratique ne sont pas européens mais japonais et américain. Le droit européen de la concurrence nous protège ainsi contre des pratiques illicites menées sur notre territoire par des entreprises étrangères : il est une arme dans la mondialisation et non, comme on l'entend souvent, un talon d'Achille. Dans la même veine, lorsque la Commission condamne en 2017 Google à 2,4 milliards d'euros pour avoir abusé de sa position dominante sur Google Search et avoir avantagé illégalement Google shopping, elle permet à des entreprises européennes de comparateurs de prix comme Kelkoo, Liligo ou Twenga de retrouver un peu d'air face au géant américain. Au total, la Commission a infligé plus de 8 milliards d'euros à Google : sommes-nous donc les « idiots du village mondial » à cause de nos règles de concurrence ? Je pense au contraire qu'elles nous protègent contre les abus de certains géants, notamment du numérique.

Si l'on en vient maintenant au contrôle des concentrations, il est sans doute perfectible, notamment pour lutter contre les pratiques de « killer acquisitions ». Mais la critique selon laquelle le contrôle des concentrations empêcherait la formation de géants européens, n'a pas de véritable fondement empirique. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter aux statistiques de la Commission européenne. Les chiffres parlent d'eux-mêmes: sur 7311 opérations contrôlées par Bruxelles, 29 ont été interdites depuis 1990, soit… 0,4 % des cas! Si l'on considère que les retraits de notification ont été motivés par la seule crainte d'un veto de la Commission, le constat ne change guère: 3 % des projets de mariage auraient été bloqués ou découragés. A contrario, on peut relever que 94 % des opérations ont été acceptées sans aucune condition et 6 % avec des engagements émanant des entreprises, parfois non-européennes. Difficile à vrai dire de parler d'un interventionnisme tatillon. Comment expliquer qu'une affirmation manifestement erronée puisse durablement prospérer? Une réponse peut être trouvée dans un événement qui a marqué les esprits en France en 1999. La Commission européenne avait alors mis son veto au projet de fusion entre deux géants français du matériel électrique, Schneider et Legrand, créant un véritable tollé politique dans notre pays. Et ce d'autant que la Commission s'était trompée dans son analyse: trois ans plus tard en effet, le tribunal de première instance annulait la décision d'interdiction, au motif que le raisonnement économique tenu par Bruxelles était entaché d'erreurs et d'omissions. Mais cet événement ponctuel, aussi fâcheux soit-il, doit-il encore tenir lieu d'argument général vingt ans plus tard, alors même que la Commission s'est montrée depuis plus prudente ?

En réalité, le problème de l'Europe n'est pas sa politique de concurrence mais la faiblesse de sa politique industrielle, entendue comme une politique de soutien à la R&D. Un seul chiffre pour s'en convaincre : le budget européen affecté à la R&D représente sur la période 2013/2020, 80 milliards d'euros, soit 11 milliards par an. Les États-Unis dépensent chaque année 550 milliards de dollars et la Chine 470 milliards. En quoi la politique de concurrence est-elle responsable de ce manque d'ambition en matière d'innovation ? Si nous n'avons pas assez de nouveaux champions industriels, de taille mondiale – ce qui est vrai – c'est d'abord la conséquence de

notre absence depuis 50 ans d'une véritable politique industrielle en Europe, basée sur des projets de R&D en commun. La politique de concurrence n'y est strictement pour rien. Plus encore, en luttant contre les pratiques anti-concurrentielles, elle participe même plutôt, à sa mesure, à la défense de nos intérêts : elle est une forme de politique industrielle, notamment lorsqu'elle permet à de jeunes pousses de grandir vite, sans être victimes d'abus de position dominante.

2) La politique anti-trust européenne sera-t-elle amenée à s'adapter à la globalisation contemporaine et aux politiques volontaristes et interventionnistes des États hébergeant les grands concurrents des entreprises européennes ou est-elle orthogonale aux évolutions du fonctionnement des marchés ?

Concernant la mondialisation des marchés, elle est déjà prise en compte dans l'analyse des concentrations. En particulier, lors de la définition des marchés géographiques, la Commission comme les autorités nationales de concurrence peuvent élargir le périmètre des marchés pertinents retenus, bien au-delà de l'Europe. Mais si l'on reprend l'affaire Siemens/Alstom, il ne suffit pas de constater que la Chine dispose d'un constructeur ferroviaire puissant pour en déduire qu'il existe un marché mondial du ferroviaire : rien ne semble indiquer, selon la Commission, que les entreprises chinoises actives sur le marché des trains à grande vitesse pourront, dans un délai raisonnable à court mais aussi à moyen terme, entrer sur le marché européen. Réciproquement, le marché chinois du ferroviaire est pour l'heure fermé aux entreprises européennes et on ne voit pas bien en quoi la fusion Siemens/Alstom changerait quoi que ce soit à cet état de fait : il s'agit d'une décision politique du gouvernement chinois. Concernant la prise en compte des subventions dont pourraient bénéficier certains concurrents non européens, ce sujet est important mais, s'il peut être étudié au stade de l'analyse concurrentielle du marché, il ne s'agit pas à proprement parlé de droit de la concurrence mais plutôt de la politique commerciale de l'Union européenne : à l'Europe dans ses négociations commerciales bilatérales ou dans le cadre de l'OMC de porter la question de la nécessaire réciprocité des relations économiques, en particulier avec la Chine. Ne demandons pas à la politique de concurrence de régler des sujets qui relèvent des conditions du commerce international (« same level playing field »). La politique commerciale, via les instruments contre le dumping ou les subventions illégales, vise justement à permettre à l'Europe de se protéger contre la concurrence déloyale de pays tiers ; la politique de concurrence quant à elle s'assure qu'à l'intérieur de l'Europe les pratiques d'abus et d'entente sont réprimées efficacement. Chaque instrument de politique économique doit se voir affecter un objectif principal et s'y tenir.

****

La politique de concurrence comme base fondamentale d'une politique industrielle pour le numérique

Frédéric Marty *(CNRS /OFCE)*

L'efficacité de la politique industrielle est souvent présentée comme historiquement liée à des circonstances spécifiques : un rattrapage technologique, une capacité de l'État à sélectionner et à faire émerger des champions nationaux et à structurer des filières autour d'eux, en passant par des soutiens au développement des produits, l'établissement de standards technologiques et par de grands programmes fondés sur la commande publique. Le numérique, structuré en écosystèmes, basés sur de nombreuses complémentarités entre entreprises, semble s'écarter en de nombreux points de ce modèle. La politique de concurrence apparaît alors comme la politique industrielle la plus adaptée à ce contexte.

Dans son volet relatif aux aides publiques, elle corrige des défaillances de marché, en autorisant des mesures de soutien horizontales et non sélectives, en promouvant l'accès aux financements et en encourageant le déploiement d'infrastructures physiques indispensables à l'économie numérique. Dans son volet relatif à la répression des pratiques anticoncurrentielles, elle garantit une concurrence libre et non faussée, tout en permettant les coopérations en recherche-développement. Dans son volet relatif au contrôle des concentrations, elle prévient des consolidations excessives de positions dominantes.

Cependant, l'application de la politique de la concurrence au secteur numérique suscite également de nombreuses critiques. La durée de traitement des affaires semble excessive en regard de la temporalité propre à cette industrie. La capacité des autorités de concurrence à saisir les modèles économiques des firmes, notamment des plateformes biface, ou encore à faire droit à une défense sur la base de l'efficience ou de l'intégrité des écosystèmes, est également critiquée. Ainsi, l'application des règles de concurrence pourrait générer des faux positifs, i.e. des sanctions infondées, au détriment de l'économie et des consommateurs.

La politique de concurrence est à ce titre appelée à une certaine modestie en regard des coûts relatifs des deux types d'erreurs possibles. En effet, un faux négatif – à définir – serait possiblement moins nocif. Des concurrents, qui ne sont sur le principe qu'à un clic, pourraient aisément supplanter un opérateur dominant peu soucieux du bien-être du consommateur. L'histoire économique récente pourrait être invoquée : les acteurs dominants des débuts de l'Internet ont chu non pas du fait de procédures antitrust mais des seules forces d'un marché, lequel dès lors pourrait sembler autorégulateur.

Or, la concentration du pouvoir économique dans le secteur numérique ne semble guère si précaire. Les déséquilibres en termes de pouvoirs de négociation dans les écosystèmes numériques peuvent susciter des préoccupations quant à la situation des utilisateurs et des complémenteurs des plateformes. Ces derniers peuvent être des entreprises de l'économie dite réelle, qui recourent à des places de marché ou à des sites de réservation en ligne, ou des développeurs d'applications pour les systèmes d'exploitation mobiles. Loin d'être considérée comme inutile dans le secteur numérique, la politique de la concurrence est plus que jamais indispensable pour garantir une concurrence à égalité des armes. Elle peut également porter des objectifs de politique industrielle tenant à la préservation et au développement de nombreuses filières.

La politique de concurrence peut être indispensable pour traiter de deux problèmes : en matière de contrôle des concentrations celui des acquisitions tueuses ; en matière de sanction des abus d'éviction et d'exploitation, celui des déséquilibres dans les relations « Platform to Business ». Dans les deux cas, des firmes stratégiques peuvent être en jeu. Dans les deux cas, les critères d'activation des règles de concurrence peuvent faire l'objet d'une adaptation.

Les grandes firmes du numérique engagent de nombreuses opérations de fusions-acquisitions impliquant des start-up ou certains de leur complémenteurs. Parfois, faire l'objet d'un rachat est le modèle économique même de certaines entreprises. Les capacités de détection avancée des technologies et services prometteurs des grandes plateformes font, qu'au moment de l'opération, ces entreprises ne réalisent souvent encore qu'un faible chiffre d'affaires. Or, le contrôle des concentrations repose sur des seuils de chiffre d'affaires. Une opération impliquant une petite firme opérant a priori sur un autre marché pertinent que celui de la firme dominante peut faire l'objet d'aucun contrôle. Dans le même temps, pour un opérateur dominant, la neutralisation d'un complémenteur permet d'étendre son pouvoir de marché à d'autres segments voire de le consolider sur le marché actuellement dominé en neutralisant un disrupteur potentiel. Pour faire face à de tels risques, les autorités de concurrence doivent s'orienter vers de nouveaux critères pour déclencher les contrôles, comme les valorisations boursières, ou se donner les capacités de considérer *ex post* les cas de concentrations qui avaient échappées à leur supervision.

La politique de concurrence est aussi indispensable face aux abus de dominance sur les places de marché ou dans les écosystèmes mobiles. La Commission, dans son enquête sectorielle sur les relations P2B, a mis en évidence de possibles abus d'éviction et abus d'exploitation. Les entreprises utilisatrices des plateformes peuvent voir leur accès au marché dégradé sinon interdit par des suspensions de compte ou par la coupure d'accès à des protocoles d'interface essentiels. Elles peuvent subir des manipulations algorithmiques ayant pour effet de tarir tout trafic vers elles, parfois pour être supplantées par des services propres à l'opérateur dominant. Elles peuvent faire l'objet d'abus d'exploitation au travers de conditions contractuelles déséquilibrées et de paiements exigés pour des prestations ancillaires imposées ou pour accéder à des informations essentielles sur leurs clients. Garantir un degré minimal de transparence, imposer des voies de résolutions des différends et veiller à la raisonnabilité, à l'équité et à la loyauté de ces relations verticales peut être une mission essentielle attribuée au droit de la concurrence.

Il ne s'agit pas de protéger les concurrents au détriment des consommateurs mais de tenir compte des déséquilibres de pouvoirs économiques. L'application des règles de concurrence a un rôle à jouer en matière de préservation d'un large écosystème de firmes et de protection de ses capacités à innover et à investir. Se dessine alors une conception de la politique de concurrence appliquée au numérique, compatible avec des préoccupations de politique industrielle. Premièrement, comme verrou d'accès au marché, l'opérateur dominant à une responsabilité particulière vis-à-vis des entreprises tierces. Secondement, du fait de sa capacité à influer sur les conditions d'accès des tiers, sur leurs capacités d'investissement et dynamiques d'innovation, celui-ci doit faire l'objet d'une supervision spécifique. Même si ses pratiques ne génèrent pas de dommages au consommateur en première instance, elles peuvent induire des dommages à l'innovation en empêchant le développement de nouveaux services ou de nouvelles trajectoires technologiques.

Il ne s'agit alors de choisir les vainqueurs ou de protéger indûment des canards boiteux mais de garantir au profit de l'ensemble de l'écosystème une concurrence libre et non faussée.

****

Face à la Chine : l'industrie européenne a-t-elle besoin de l'UE ?

Michel Fouquin *(conseiller scientifique au CEPII)*

L'Union européenne dispose d'un mandat exclusif pour négocier tous les grands accords commerciaux internationaux. Les États membres lui fixent les objectifs à atteindre à charge pour elle de mener les négociations. L'UE est devenue une formidable machine à négocier des accords dits de libre-échange, plus d'une centaine existent ; les plus récents sont ceux qui ont été signés avec la Corée du Sud en 2011, le CETA en 2017 et le Japon 2019. Ces accords ont un champ d'application de plus en plus large et intègrent des clauses se rapportant aux conditions sociales, à l'action contre le dérèglement climatique, ainsi qu'à l'ouverture des marchés publics à la concurrence internationale, aux droits de l'homme et à la démocratie…

Les accords sur les investissements internationaux en revanche sont du ressort des pays membres. Et, lorsqu'ils sont intégrés dans les accords de commerce, ils doivent être approuvés par chacun des 28 pays de l'UE (cas du CETA); l'unanimité est de rigueur alors que la majorité suffit pour les accords purement commerciaux. Sinon chaque pays demeure libre de décider des conditions de l'accueil des investisseurs quelle que soit leur origine.

L'UE doit faire face aujourd'hui à deux défis majeurs: la guerre commerciale déclenchée par les États-Unis en 2017 d'une part, l'irruption depuis 2013 de la Chine en tant

qu'investisseur international majeur d'autre part. Dans les deux cas l'UE a pris conscience de la nécessité de mettre l'accent davantage sur les intérêts nationaux des pays européens face à deux adversaires qui respectent de moins en moins les règles du jeu multilatéral. On laissera ici de côté la question posée par la politique de Trump à l'UE, pour se concentrer sur le problème posé par la Chine.

La percée chinoise et la réponse de l'Europe

Le cas des panneaux solaires[1] est emblématique. Cette industrie nouvelle, d'importance cruciale pour le développement des énergies renouvelables non polluantes, a été laminée en moins de trois ans par la concurrence chinoise.

Celle-ci était devenue une industrie prioritaire du développement chinois et les moyens financiers nécessaires ont été mis à la disposition de tous les industriels qui souhaitaient s'engager dans cette activité. Très rapidement ces entreprises se sont trouvées en situation de surinvestissement massif et durent se mettre à exporter leurs produits à des prix cassés, ce qui est contraire aux règles de l'échange équitable.

Face à la déferlante chinoise, les États-Unis et l'Europe décidèrent de taxer lourdement les importations de ces panneaux solaires, sauf que, du côté européen, l'Allemagne choisit, en raison de sa maîtrise des équipements nécessaires à la fabrication des panneaux, d'abandonner celle-ci aux Chinois, s'opposant ainsi frontalement à la politique de la Commission. En moins de trois ans les Chinois acquirent aussi la maîtrise de la fabrication des équipements, conduisant à la liquidation quasi-totale de l'industrie des panneaux solaires en Europe. Cette expérience nous montre que les financements publics sont une arme redoutable pour les grandes entreprises chinoises, que ces politiques mènent à des situations de surinvestissement et, en fin de compte, de concurrence déloyale (ventes à perte) sur les marchés mondiaux.

En juin 2015 le gouvernement chinois a lancé un vaste programme de développement industriel visant à faire de la Chine un leader industriel mondial notamment dans les domaines de l'aviation, des télécommunications, des économies d'énergies, des véhicules à énergies vertes, des centrales nucléaires et des équipements médicaux[2]. Ce programme a donné lieu à de multiples acquisitions d'entreprises high-tech occidentales. Cette boulimie a fini par alerter les pays développés.

La réponse européenne sur les investissements est venue de l'initiative franco-allemande d'imposer un filtrage des IDE chinois (ou autres) permettant de limiter les acquisitions dans des secteurs stratégiques. En août 2018, la Leifeld Metal Spinnig a été la première entreprise germanique convoitée par le groupe chinois Yantai Taihai à voir son rachat recalé. L'UE tente d'imposer des règles de réciprocité dans le traitement des IDE.

Car, en sens inverse, les investisseurs européens sont soumis en Chine à des conditions très contraignantes telles que les transferts de technologies, une participation minoritaire au capital dans certains secteurs, des contrôles inopinés, des arrestations de personnel ou de boycott (« spontané ») en cas de tension diplomatique (voir les Coréens et les Japonais lors des affrontements sur certaines îles de la mer de Chine).

L'autre problème est celui des investissements dans les pays les plus faibles financièrement de l'UE, dans le cadre ou non de l'initiative des nouvelles routes de la soie : Grèce, Portugal, Espagne, Italie ou encore l'initiative dite 16+1 visant les pays d'Europe de l'Est où se dessine une claire volonté de contourner les règlements européens[3].

Conclusion

Les évolutions récentes montrent que la Commission évolue sur ces sujets au même rythme que les pays membres et se montre prête à affronter les défis américains et chinois (ou russes). L'Europe doit plus que jamais afficher ses priorités et s'allier selon les cas aux chinois pour le commerce, aux Américains pour les investissements et la sécurité.

1. Michel Fouquin, « Énergie solaire : le jeu de massacre continue ». *Blog du* CEPII, 17 mai 2013, Voir Aussi : Pierre L. Gosselin, août 2018, *La débâcle de l'énergie solaire subventionnée en Allemagne ; Du Temple du soleil à la Vallée de la mort : comment l'industrie solaire allemande a implosé – et comment l'automobile risque de suivre.* Un article de NoTricksZone.

2. Pour une analyse synthétique, voir: Scott Kennedy, *Made in China 2025* », publié par le Center for Strategic and International Studies (CSIS).

3. En 2013, la Chine a lancé un vaste programme international baptisé Les nouvelles routes de la soie (ou Belt and Road Initiative, BRI). De 2013 à 2017 on a assisté à une avalanche de projets d'investissements chinois dans les pays en développement liés de près ou de loin au BRI cf. Michel Fouquin, 2019, « Les nouvelles routes de la soie : un essai d'interprétation », *Blog du CEPII*.

Quelles politiques industrielles pour les transitions écologiques ?

Richard Balme *(Centre d' études européennes et de politique comparée, Sciences Po)*

Pendant longtemps la protection de l'environnement a été perçue comme contradictoire avec l'activité industrielle en raison de l'empreinte écologique de cette dernière. Il y aurait donc un paradoxe pour l'Union européenne à promouvoir d'un côté des normes environnementales exigeantes tout en recherchant de l'autre la compétitivité des entreprises dans un contexte de concurrence globale. Ce dilemme apparent doit cependant être à la fois relativisé et précisé. Relativisé parce qu'il est aujourd'hui largement admis, en particulier depuis la publication du rapport Stern en 2006, que l'inaction en matière climatique nuit fortement à la croissance sur le moyen terme, alors qu'à l'inverse, les transitions énergétiques et écologiques représentent des opportunités d'innovation et d'emploi porteuses d'avenir. C'est le paradigme de la « croissance verte » tel qu'il s'est imposé dans le débat public.

Pour autant l'articulation entre politique environnementale et politique industrielle ne va pas de soi et nécessite d'être précisée. L'une et l'autre interagissent avec la politique de la concurrence, la politique commerciale et la politique énergétique, sans que ces recouvrements ne soient clairement définis ni assumés dans les politiques publiques.

Si l'on écarte une dérégulation environnementale pour servir l'économie (l'hypothèse est peu imaginable en Europe mais c'est la voie qu'a choisie l'administration de Donald Trump), quels sont les contours potentiels d'une politique industrielle verte ? L'argument en faveur d'une telle politique est « fort en théorie, ambigu en pratique »[4]. Il est fort parce que les nouvelles technologies génèrent des externalités positives et que leurs bénéfices ne restent pas en possession de ceux qui ont investi dans les activités de R&D. Ceci vaut pour toutes les technologies, mais dans le cas des industries vertes s'ajoute le prix d'usage du carbone, particulièrement biaisé par l'absence d'incorporation des effets climatiques et par l'importance des subventions aux énergies fossiles. L'argument est ambigu cependant, en raison des nombreux échecs de ces politiques (éléphants blancs, comportements de rentes, biais d'information...). L'administration américaine, malgré son rôle dans le développement de la Silicon Valley ou de l'industrie des biotechnologies, a aussi à son actif la faillite du fabricant de panneaux solaires SOLYNDRA après la mobilisation de 500 millions de dollars de garanties de prêts. La question n'est donc pas « pour ou contre la politique industrielle », mais plutôt « quelle politique industrielle effective pour une économie verte » ?

Les réponses que l'Union européenne doit apporter à cette question doivent être pensées en fonction de la position qui est aujourd'hui la sienne dans la mondialisation et de sa propre histoire. Sur le premier plan, elle affronte aujourd'hui une concurrence industrielle et technologique très vive, en particulier de la part de la Chine et surtout des États-Unis. Le consensus qui a prévalu à Bruxelles depuis les années 1980 jusqu'à la crise de l'euro de 2010 avait fait du libre-échange et de la concurrence les principaux instruments de l'intégration et du rayonnement de l'Europe dans le monde. Cependant, la mondialisation sur le mode européen n'a pas eu lieu. Les transformations technologiques et géopolitiques des chaînes de valeurs ont suivi des dynamiques spatiales fortement polarisées dans lesquelles l'Europe a perdu du terrain. Dotée du marché le plus ouvert, de la politique de concurrence la plus stricte, et en situation de sous-investissement par rapport à ses concurrents américains et asiatiques, l'UE a vu ses positions régresser dans le champ de la concurrence industrielle.

4. Dani Rodrik, « Green Industrial Policy », *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 30, n° 3, 2014, pp. 469-491. PAGE (Partnership for Action on Green Economy), *Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences. UN Environment*, 2017 https://www.un-page.org/files/public/green_industrial_policy_book_aw_web.pdf.

Les industries « vertes » associées aux transitions écologiques couvrent un très grand nombre de secteurs (énergies renouvelables, stockage et distribution d'électricité, nouvelles mobilités, bâtiment et ingénierie urbaine, déchets, agro-écologie…). L'enjeu européen sur ce plan est double. Il s'agit en premier lieu de disposer des capacités technologiques et de mettre en place les marchés nécessaires pour permettre ces transitions. Mais il importe également que l'Europe prenne toute sa part des opportunités de croissance et d'emploi associées à l'économie verte. Il n'échappe plus à personne que la Chine est aujourd'hui un leader mondial en termes de technologies vertes (éolien, solaire, batteries, véhicules électriques), et que cette position s'affirmerait encore si ce terrain était délaissé par les États-Unis avec leur sortie annoncée de l'Accord de Paris. Les transitions écologiques ne doivent pas être un motif supplémentaire de désindustrialisation pour l'Europe. L'échec de la mise en place d'une filière photovoltaïque montre que ce risque n'est pas négligeable. Précisons tout de même qu'une large partie de l'activité économique et donc de l'emploi associée aux transitions écologiques (la production d'énergie, les installations d'équipements, les aménagements de structure, la transformation des pratiques agricoles,…) n'est pas délocalisable. Et que par ailleurs un protectionnisme européen des technologies vertes trop affirmé les exposerait également à une compétitivité plus faible, donc à une moindre capacité de développement des filières qui pourrait obérer les transitions elles-mêmes.

Dans ce contexte sensible que peut faire l'Union européenne ? La première stratégie envisageable consiste à utiliser la politique commerciale pour verdir l'industrie européenne, avec la mise en place d'un ajustement carbone aux frontières. La France avance depuis longtemps cette proposition, reprise par la Commission avant le Sommet de Copenhague en 2009. Elle est à nouveau affirmée aujourd'hui par Emmanuel Macron dans le contexte des élections de 2019 au PE sous la forme d'une taxe carbone aux frontières[1]. L'objectif de cette taxe est de limiter les fuites de carbone vers les pays tiers dans les secteurs fortement émetteurs de gaz à effet de serre (ciment, sidérurgie, aluminium, papier, verre, céramique). Il s'agit donc de compenser à la frontière le différentiel de compétitivité imposé aux industries polluantes par la régulation environnementale européenne. Cet ajustement suscite depuis longtemps des discussions intenses. Il mobilise un argument fort, celui d'utiliser la politique commerciale pour défendre l'équité des conditions de concurrence en maintenant une politique environnementale ambitieuse. Mais il se heurte aussi à des obstacles importants. Il est difficile pour mettre en place une telle taxe de caractériser précisément les contenus en carbone des produits importés, et de les corréler de manière dynamique aux changements réglementaires des pays importateurs dans un contexte où les politiques climatiques sont en évolution rapide. Si l'objectif principal est de motiver les pays tiers à rester ou à s'engager davantage dans l'Accord de Paris, une telle taxe affectera plus probablement la Chine et l'Inde plutôt que les États-Unis, et ses effets sur la coopération internationale risquent d'être contre-productifs.

Enfin la faisabilité politique de la mesure est aujourd'hui difficile. Aux protestations des pays tiers (l'Inde en particulier) s'ajoutent les divisions des États-membres, et les réticences exprimées récemment par la commission. Proposer une taxe carbone aux frontières est une avancée intéressante pour faire progresser le débat sur le climat. Son efficience et sa potentielle mise en œuvre restent en revanche plus aléatoires à ce stade.

Au lieu de taxer les importations polluantes aux frontières, l'UE devrait plutôt chercher à mettre en place une taxe sur le carbone ajoutée, additionnelle à la TVA, incitant à la sobriété carbone pour les produits fabriqués dans et hors de l'UE[5]. Cette piste ne résout pas tous les problèmes, et se heurte assurément aux règles de la décision européenne en matière de fiscalité et à l'acceptabilité sociale de la fiscalité écologique dans les États-membres. Elle éviterait cependant les aléas des différends commerciaux et inciterait à la décarbonisation dans l'ensemble de l'UE. Elle permettrait une tarification du

1. L'ajustement carbone aux frontières peut prendre la forme d'une taxe ou alternativement d'achat de quotas sur les systèmes d'échange d'émissions.

5. Antoine Maudinet, « Une fiscalité écologique européenne. Mode d'emploi. Point d'ancrage », Fondations Jean Jaurès, 2014, file:///D:/EU/fiscalite-ecologique-europeenne-mode-d-emploi.pdf

carbone dans l'UE sans laquelle les transitions énergétiques resteront des stratégies nationales sans coordination.

L'UE peut aussi soutenir la constitution de champions européens dans le domaine des industries vertes. Elle s'y emploie déjà avec l'Alliance européenne des batteries lancée en 2017. Le développement d'une chaîne de valeurs dans ce domaine est donc pour l'UE un élément fondamental de souveraineté technologique et énergétique, dans un contexte où la part européenne dans la fabrication mondiale de cellules n'est que de 3 % alors que celle de l'Asie est de 85 %[6]. Un consortium de production piloté par le fabricant français de batteries Saft, associant notamment Solvay, Manz et Siemens, a d'ores et déjà été constitué.

Au-delà de ces projets emblématiques, l'UE doit progresser sur de nombreux fronts si sa politique industrielle veut servir les objectifs de transition écologique et énergétiques qu'elle s'assigne. Elle devra développer et mieux orienter sa politique d'investissement. L'UE devra aussi trouver le moyen de mettre un terme aux subventions aux énergies fossiles dans les États-membres, et développer les plans de reconversion pour les secteurs et les régions les plus affectées par ces transitions. Enfin, c'est en encourageant l'innovation dans le tissu de ses PME et en soutenant la constitution de filières alternatives que l'UE pourra se donner les moyens industriels de ses objectifs environnementaux. Il est juste de dire que ces politiques sont pour bonne part déjà initiées. Mais elles l'ont été tardivement, et sous forme de supplétif aux politiques plus structurantes du commerce, de la concurrence et plus récemment de l'énergie. Il est grand temps aujourd'hui de les affirmer comme prioritaires, et d'inventer les formes de gouvernance qui permettront de coordonner des politiques européennes trop segmentées.

6. « Rapport de la Commission sur la mise en œuvre du plan stratégique sur les batteries : créer une chaîne de valeur stratégique des batteries en Europe ». Commission Européenne, Bruxelles, 4 avril 2019.

****

Tensions protectionnistes et chaînes de valeurs mondiales

Anne-Sophie Alsif, Vincent Charlet *(La Fabrique de l'industrie)*

Cette contribution propose de répondre à deux questions. D'une part, l'intégration européenne par la règle contrarie-t-elle les intérêts économiques des entreprises ? D'autre part, l'insertion des entreprises françaises dans les chaînes de valeurs mondiales les rend-elle particulièrement vulnérables en cas de choc protectionniste ?

1. Intégration européenne et avantages comparatifs

L'intégration européenne par la règle, notamment par l'instauration d'un droit du travail ou de régimes fiscaux harmonisés entre les différents États membres, minore en théorie les avantages comparatifs de chaque pays et donc le bénéfice des entreprises à localiser leur production dans tel ou tel pays européen.

Cet effet est néanmoins contrebalancé par les bénéfices – amplement documentés – d'un vaste marché unifié et prospère, à plus forte raison au sein d'une union monétaire. On entend fréquemment les représentants de filières industrielles appeler à une uniformisation des règles en Europe (réglementation environnementale, droit du travail, étiquetage alimentaire, politique énergétique, fiscalité, etc.) et très rarement demander de préserver les écarts entretenant la compétitivité-coût de telle ou telle région abritant leurs usines ou celles de leurs sous-traitants.

Certes, les chaînes de valeurs industrielles se sont en partie redéployées dans les pays d'Europe centrale et orientale, pendant que certains sièges sociaux déménageaient aux Pays-Bas ou au Luxembourg. Mais l'analyse prévalant en France il y a dix ans déjà était que seules les entreprises allemandes avaient massivement tiré parti de l'ouverture à l'Est[7], particulièrement dans les secteurs des biens d'équipement et de la production

7. Weigert Maxime et Hassan Benabderrazik, « L'industrie allemande dans les PECO », *Ipemed*, n° 2, mars 2011.

automobile[8]. Ce phénomène serait donc davantage allemand qu'européen. Surtout, ce mouvement ne s'était pas uniquement opéré à la faveur de la compétitivité-coût des nouveaux États membres mais aussi de la qualité des infrastructures industrielles et du savoir-faire des salariés sur place.

Les entreprises françaises ont également cherché des synergies comparables avec des zones culturellement proches comme l'Espagne et le Maghreb. Aux dires de nombreux observateurs, il aura fallu plus de temps pour voir émerger en Afrique du Nord des sites industriels compétitifs et bénéficiant d'une main d'œuvre qualifiée mais ils sont bien là aujourd'hui, notamment dans les secteurs de l'automobile, l'aéronautique et l'électronique. En l'espèce, l'uniformisation des règles au sein de l'UE n'a pas lieu de freiner ce mouvement.

Ce recours au nearshoring est souvent mis en débat, les entreprises concernées se voyant reprocher de préserver leur compétitivité-coût en sacrifiant en partie le socle de compétences industrielles en France. À quoi elles répondent volontiers que ce choix de localisation de certaines étapes de leur chaîne de valeur accroît leur performance au point que cela crée de l'emploi à la fois à l'étranger et en France – un emploi qualifié qui plus est. Un autre point de débat récurrent porte sur le choix de certains industriels d'avoir localisé toute la production au-delà de nos frontières, sans même avoir maintenu les phases finales d'assemblage sur le sol domestique comme semblent le faire la plupart des constructeurs automobile allemands. Ceci affaiblit les termes de notre commerce extérieur, comme l'a récemment rappelé le CEPII[9].

En résumé, on trouve peu d'arguments aujourd'hui pour contester l'intérêt, y compris pour l'industrie, de poursuivre l'intégration du marché européen. À l'échelle mondiale, le débat est nettement moins tranché, à l'heure où se développent des politiques commerciales non coopératives de la part des États-Unis et de la Chine. Constatant l'apparition à l'Est d'un nouveau capitalisme d'État ouvertement déloyal, Peter Altmaier, ministre allemand de l'Économie et de l'Énergie a présenté le 5 février dernier une stratégie industrielle pour l'Allemagne à l'horizon 2030. Il enjoint l'Europe et l'Allemagne à défendre leurs intérêts industriels en soutenant des filières telles que les batteries électriques ou l'intelligence artificielle et se prononce en faveur de la constitution de « champions nationaux ». Il propose même de relocaliser les chaînes de valeurs stratégiques au sein de l'Union européenne afin d'être moins dépendant du reste du monde. Cette prise de position, qui peut sembler courante en France, a surpris nombre de dirigeants allemands, traditionnellement attachés à ce que l'État ne sorte pas de sa réserve.

2. L'exposition des entreprises françaises au risque protectionniste

Pour appréhender l'insertion des différents pays dans les chaînes de valeurs, on comptabilise le commerce mondial en valeur ajoutée afin d'éviter l'addition artificielle des facturations à l'export. La France, tout comme l'Allemagne et l'ensemble de l'Union européenne, est davantage insérée dans les chaînes de valeurs mondiales que la Chine et, surtout, que les États-Unis. On peut mesurer cette intégration à l'aune du contenu en valeur ajoutée étrangère de leurs exportations brutes. En 2016, cette part était de 24,3 % pour l'UE, contre 16,7 % pour la Chine et 9 % pour les États-Unis. L'analyse détaillée des données montre que les chaînes de valeurs intra-européennes concernent surtout les produits transformés, tandis que les produits alimentaires ont un poids plus important dans les échanges transatlantiques.

Un sujet de débat récurrent consiste à se demander si la mondialisation serait en train de « ralentir » et si les mesures protectionnistes prises récemment par les principales puissances commerciales pourraient l'expliquer. Ce n'est sans doute pas le cas, du

8. Benaroya François et Bruno Valersteinas, « Délocalisations dans les PECO, Retour sur des idées reçues », *La Documentation française, Le Courrier des pays de l'Est*, 2005/2, n° 1048.

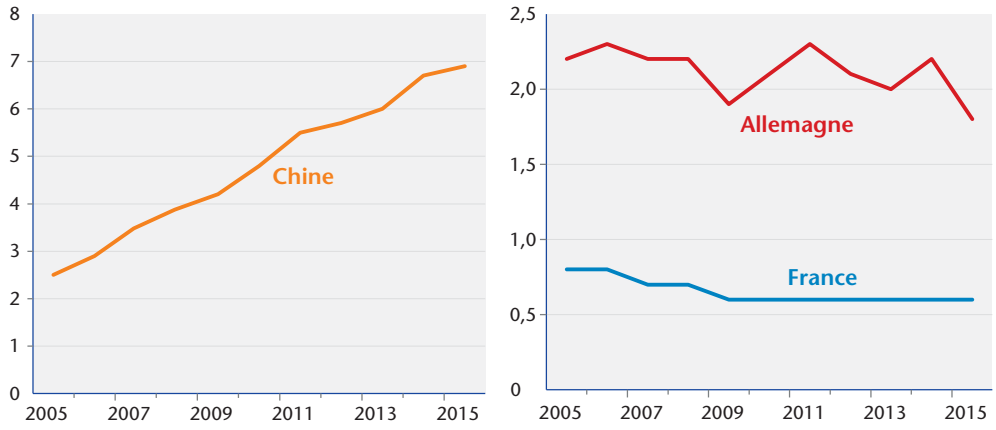
9. Charlotte Emlinger, Jean Sébastien et Vincent Vicard, « L'étonnante atonie des exportations françaises », *La lettre du CEPII*, n° 395, janvier 2019.

moins pas encore. On sait en effet que la part du PIB mondial représentée par les échanges internationaux n'a pas progressé depuis 2008, après plus de deux décennies de croissance ininterrompue, principalement en raison des effets de la crise. On sait aussi que le nombre de mesures protectionnistes prises par les États s'est récemment accru, mais le volume d'affaires concernées par les mesures de libéralisation reste supérieur à celui visé par les mesures de protection.

Dans les données du commerce en valeur ajoutée, on voit que la valeur ajoutée étrangère contenue dans les exportations brutes diminue pour tous ces pays, au moins depuis 2011. Deux hypothèses sont actuellement étudiées pour tenter de l'expliquer. Dans le cas particulier de la Chine, il semble très probable que cela traduise une stratégie volontariste de montée en gamme, le pays passant rapidement du statut de pays assembleur à celui de pays industriel, tourné vers sa demande intérieure. Pour les pays européens, cela pourrait davantage s'expliquer par le recul des approvisionnements étrangers en hydrocarbures.

Dans le même temps, la valeur ajoutée chinoise consommée par la demande finale française a crû vigoureusement (de 4,4 points, passant de 2,5 % en 2005 à 6,9 % en 2015), pendant que la valeur ajoutée française consommée par la demande finale chinoise demeurait à un niveau très faible (de 0,8 à 0,6 %).

Graphiques. **Part de la valeur ajoutée manufacturière chinoise dans la demande finale française (gauche) et part des valeurs ajoutées manufacturières française et allemande dans la demande finale chinoise (droite)**



Source : TIVA, OCDE.

On comprend à cette aune que des voix se fassent entendre sur la nécessité d'une politique industrielle de l'Union et de mesures de réciprocité face à la concurrence chinoise. Néanmoins, même le patronat industriel allemand reconnaît toute l'ambiguïté de la situation : le consommateur européen, qui bénéficie de l'offre chinoise de produits compétitifs, n'y trouvera pas toujours son intérêt ■

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi - **Mise en page** : Claudine Houdin (OFCE).
Copyright © 2019 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.