EuroCité
Le think tank européen progressiste

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE

JULIEN MENDOZA ET STÉPHANE ROUHIER

- JUILLET 2012 -

NOTE N° 10/2012

À propos de EuroCité

Le cœur du projet de EuroCité est de produire des analyses pluridisciplinaires de fond sur les politiques européennes majeures en mêlant science politique, sociologie, droit et économie ; et d'en dégager des orientations programmatiques européennes progressistes assorties de propositions opérationnelles sur le social, l'environnement, la gouvernance économique, l'action extérieure, la recherche...

Pour sortir des lieux communs et ouvrir de nouvelles pistes, l'excellence intellectuelle et la pluridisciplinarité sont nos ambitions premières. Mais celles-ci ne seront rien sans une transformation systématique en propositions politiques.

EuroCité, le think tank européen progressiste

37, avenue Jean Moulin – 75014 Paris

contact@eurocite.eu

© 2012 EuroCité

La politique industrielle européenne[1]

Julien Mendoza et Stéphane Rouhier

Responsables du pôle « Économie » de EuroCité

1 Note initialement publiée à la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS), 6 juillet 2012.

INTRODUCTION

En France, l'industrie représentait en 1982, 28% du PIB et cette part est aujourd'hui tombée à 13,6% (Eurostat). Sur la même période, le nombre d'employés du secteur industriel est passé de 5 575 000 à 3 300 000 et entre 2000 et 2009, 530 000 emplois ont disparu (Petitjean, 2011). La France fait face à une préoccupante désindustrialisation. Alors que la part de l'industrie manufacturière représente en moyenne dans la zone euro 22,4%, celle-ci atteint 30% en Allemagne, 23,1% en Italie et seulement 10% en France.

Les défis auxquels doivent faire face les économies européennes sont nombreux : mondialisation, évolution technologique, innovation et esprit d'entreprise ou encore développement durable et nouvelles demandes de la société.

C'est pour cette raison que le débat sur la politique industrielle revient en force depuis le début de la décennie et plus précisément sur la manière de la conduire. Depuis quelques mois les questions du retour au protectionnisme, « de l'achat français » visent à modifier la manière de concevoir la politique industrielle française et européenne. L'objet de notre papier est d'abord de montrer en quoi consiste une politique industrielle, autrement dit de montrer sommairement les cadres dans lesquels elle peut se placer et ses leviers d'action. L'objet est également de montrer qu'elle répond à des doctrines qui ne sont pas toujours très lisibles pour les non-économistes, ce qui a pour conséquence de rendre myope les décisions du citoyen. De plus, nous proposerons quelques pistes de réflexion.

Pour ce faire, nous expliquerons tout d'abord le terme de politique industrielle, qui recouvre plusieurs conceptions, ainsi que celui de politique de la concurrence, à la fois opposé et complémentaire. Nous reviendrons ensuite sur la politique industrielle européenne pour comprendre son cheminement au niveau des institutions européennes et sa mise en place. Enfin, de cette grille d'analyse, nous en ressortirons trois grands axes de réflexion et d'avancées pour une politique européenne plus robuste et plus efficace.

I. LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : QUELLE(S) DÉFINITION(S) ?

La politique industrielle européenne a toujours été, au cours de son histoire, analysée et débattue par opposition à la politique de la concurrence. Or, il se trouve que l'opposition n'est pas aussi évidente. Il se trouve en effet que le terme de politique industrielle reste encore flou et imprécis, dans la mesure où il recoupe plusieurs approches répondant à des courants de pensées plus ou moins proches de la politique de la concurrence. En France

particulièrement, le poids du Colbertisme dans les esprits a ancré la politique industrielle dans une vision radicale s'opposant drastiquement à la politique de la concurrence. Le Colbertisme proposait une vision dirigiste alors que la politique de la concurrence réduisait le rôle de l'Etat.

L'ambition de ce premier paragraphe est d'éclaircir cette notion et de lever les biais d'interprétation et de proposer un cadre commun d'analyse. Pour ce faire, nous reviendrons dans un premier temps sur la naissance de cette notion, d'une manière large, du point de vue historique, puis nous montrerons comment elle s'est développée à travers plusieurs branches.

Généralement on date l'émergence de la politique industrielle avec le mercantilisme qui prend place au 15eme siècle. Il se compose de trois formes : le mercantilisme métallique, le mercantilisme commercial et enfin le mercantilisme industriel. Il repose sur quatre idées fortes (Barbet, 2007) :

- L'industrie est source de puissance économique ;
- Le commerce est une source de création de richesse ;
- L'état structure l'industrie selon deux modalités : soit de manière directe en pilotant les axes de développements de l'industrie, soit en protégeant les industries ;
- Nécessité de synergie entre l'Etat et les agents économiques seules créateurs de richesses.

On va s'intéresser plus particulièrement au Colbertisme qui est une branche particulière du mercantilisme. Pourquoi ? Il a profondément influencé la pensée industrielle française et cela nous permettra de mieux comprendre en quoi le Colbertisme français peut être une entrave à la coopération européenne s'il est appliqué nationalement.

Le colbertisme repose sur plusieurs points :

- Un état fort, qui recherche la puissance par l'économique ;
- L'état joue un rôle moteur dans le développement industriel et intervient notamment par la réglementation ;
- Association d'un protectionnisme fort des produits manufacturés et développement des exportations des matières premières ;
- Objectif : augmenter l'excédent commercial
- Le développement d'industries à forte valeur ajouté par l'Etat
- Un état statique et maîtrise des mouvements de la monnaie

La vision statique de l'économie impliquait originellement qu'il fallait faire la guerre au

commerce étranger pour s'enrichir. Il est évident que la pensée française issue du Colbertisme est plus complexe que ces points là, mais il garde dans sa structure une volonté dirigiste et une place faible à l'autonomie des entreprises quant à leur développement économique. Nous croyons que certains points sont importants à retenir, comme le soutien aux industries a haute valeur ajouté et l'implication de l'Etat pour pallier au défaillance de marché. Toutefois, il convient de distinguer deux éléments. Si pour la protection des entreprises le colbertisme semble une solution intéressante, la trop forte implication de l'état pourrait nuire à l'innovation. Il faut donc trouver une solution européenne for de nos diverses expériences industrielles et dans tous les cas raisonner à l'échelon européen.

A partir de ces traits caractéristiques on peut dégager trois piliers communs à toute politique industrielle dans une perspective historique. Tout d'abord il faut un Etat fort qui puisse être crédible pour coordonner les axes de développement de la politique économique. De plus, l'Etat doit intervenir dans le champ économique afin de structurer l'environnement économique. Enfin, l'Etat ne doit pas agir seul, il doit coopérer avec les agents économiques afin de dégager des synergies. Ces trois conditions sont nécessaires et suffisantes pour instituer l'existence d'une politique industrielle. Pour autant, on verra que toute la subtilité de ce type de politique réside dans le fait qu'il existe plusieurs degrés dans chacun des trois piliers. L'Etat peut être plus ou moins fort, en conséquence de quoi l'émergence de champions nationaux comme dans le colbertisme n'est pas une nécessité mais l'expression d'une modalité de la prise en main de l'Etat sur l'économique.

Les mercantilistes ne sont pas des partisans du libéralisme économique ; d'ailleurs ils subiront la critique des économistes classiques et des premiers théoriciens du libre échange comme les physiocrates. Pour autant, avec la complexification de la doctrine économique, la politique industrielle rejoint désormais les théories du libre échange, soit en étant inféodée à la politique de la concurrence, comme longtemps en Europe, soit inféodant la politique de la concurrence, comme au Japon.

Il convient alors, avant de préciser les différentes modalités de la politique industrielle de poser la définition de la politique de la concurrence qui structure, en Europe, la politique Industrielle (cela implique donc que les trois piliers de la politique industrielle s'exprime dans leur degré le plus faible).

II. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

La politique de la concurrence s'appuie sur deux approches. La première approche, de tradition pessimiste, dans laquelle l'Europe s'inscrit s'appuie sur les fondements la microéconomie et de sa théorie standard. Autrement dit, elle repose sur la concurrence pure et parfaite. Pour les besoins du papier, on identifiera simplement les deux idées

fortes qui concernent notre approche :

- Atomicité, autrement dit il faut qu'il y ait une multitude de producteurs de sorte que les entreprises ne peuvent pas avoir d'impact sur les prix, elles sont preneuses de prix (price taker). Le consommateur est ainsi protégé.

- Il faut que le prix pratiqué par les entreprises convergent vers leur coût marginal. Ce qui revient à protéger le consommateur, en interdisant tout abus de position dominante.

La philosophie de cette doctrine se retrouve dans les articles 81 et 82 du traité de la Commission Européenne (CE). En effet, le premier article condamne les ententes dans la mesure où elles conduisent à une augmentation des prix de l'ordre de 20%. Le second s'attache à contrôler le pouvoir de marché des entreprises, c'est-à-dire à faire en sorte qu'elles ne puissent pas tarifer de manière indépendante de la concurrence. Ainsi, le marché est considéré comme le mécanisme le plus efficient pour l'allocation des ressources.

A. Approche pragmatique

Les deux préoccupations de cette approche sont donc une « stabilité » des prix et la limitation du pouvoir des entreprises afin d'augmenter le bien être social en laissant le libre jeu de la concurrence. Elle insiste sur le conflit entre les firmes et les consommateurs. Dans cette perspective, toute politique industrielle devient compliquée car encadrée drastiquement par des règles de droit imposant de limiter toute aide aux entreprises au risque de voir accroitre leur pouvoir et détériorer le bien-être du consommateur. D'ailleurs, quelle est la place de l'emploi dans cette vision ? Il est subordonné aux bien être du consommateur. Cette vision statique visant à limiter le profit des entreprises au profit du consommateur nie alors toutes les perspectives dynamiques dans laquelle devrait s'inscrire l'économie.

La deuxième approche, de tradition optimiste, considère *a contrario* que les entreprises ne sont pas nécessairement le « mal absolu », que la grande entreprise est capable aussi d'assurer des dynamiques économiques et que toute entreprise n'a pas pour ambition de ruiner le consommateur. Autrement dit, que l'existence de champions européens n'est pas contradictoire avec le bien être social. On n'analyse plus strictement la concurrence, on l'analyse à partir des potentialités concurrentielles. Ce qui prime ce n'est plus que la concurrence soit effective, mais que l'entreprise agisse comme si la concurrence existe. Il s'agit pour la théorie économique de passer d'une concurrence pure et parfaite à une concurrence imparfaite. Ce courant de pensée s'inscrit clairement dans une perspective

dynamique, ou l'on ne cherche plus à vouloir brimer les entreprises, mais à comprendre leur stratégie, chose impossible à partir d'une vision court-termiste. À cet égard, la jurisprudence a beaucoup évolué de sorte que l'article 82 qui a longtemps été analysé de manière stricte comme dans la première vision commence à recevoir une interprétation plus lâche s'attachant d'abord à comprendre les mécanismes économiques.

Selon que l'on s'inscrit dans l'une ou l'autre des approches, la politique industrielle en sera totalement modifiée (lorsque la politique de la concurrence prime).

De manière plus pragmatique, revenons à la politique industrielle en identifiant désormais les moyens d'actions. Une politique visant à protéger ou à renforcer les leaders nationaux, une politique de lobby industriel, une politique sectorielle vers des secteurs stratégiques, une politique industrielle « horizontale » ou encore une politique de la compétitivité du système productif représentent toutes des facettes de ce que l'on peut entendre par « politique industrielle ». Ce concept recouvre de nombreuses facettes et est devenu un facteur de confusion (Urtewedde, 2007).

On peut dire qu'aujourd'hui, deux grandes conceptions prédominent, dès lors qu'il s'agit de politique industrielle.

Un premier groupe dénie tout intérêt aux politiques industrielles et de l'innovation, à moins que celles-ci ne soient exclusivement horizontales. Ils s'inscrivent dans une tradition pessimiste de la politique de la concurrence, seul le jeu de la concurrence est capable de façonner les industries de façon à promouvoir l'efficacité économique. De plus, ils avancent le fait que les gouvernements pourraient être captifs d'enjeux électoraux et qu'il existe une asymétrie d'information, lors de la sélection des projets ou des acteurs (Encaoua et Guesnerie, 2006). Ainsi, il peut exister des effets d'aubaine, quand des projets auraient pu être financés sans l'apport des deniers publics. D'autre part, l'échec du Plan Calcul en France témoigne du fait que l'Etat n'est pas nécessairement mieux placé que les investisseurs privés pour prédire la réussite de projets industriels. Généralement, de tels investissements doivent être analysés à l'écart de considérations politiques (Jamet, 2006). Ainsi, dans cette conception, la politique industrielle ne doit se limiter qu'à des objectifs horizontaux : aides à la création d'entreprises, développement des PME, subventions à la recherche pré-compétitive, traitement fiscal de l'innovation, protection de l'environnement, éducation ou encore formation et, pour le reste doit laisser les marchés opérer (Encaoua et Guesnerie, 2010).

Le deuxième groupe, au contraire, est en faveur d'une politique industrielle beaucoup plus volontariste. La justification la plus importante pour cette position repose sur les défaillances du marché. Elle s'inscrit dans une politique de la concurrence optimiste. En premier lieu, en cas d'investissements sur du très long terme les incitations économiques n'existent pas ou peu et c'est à la force publique d'investir - fréquemment avec succès

(cas de l'aéronautique, des transports ou encore du nucléaire) (Encaoua et Guesnerie, 2006). De plus, les aides publiques sectorielles permettent souvent de retirer des externalités positives, i.e. le rendement social dépasse le rendement privé. C'est notamment le cas de la R&D, dont les résultats bénéficient non seulement à l'institution qui l'a financée mais aussi à d'autres acteurs. Est également mis en avant la nécessité de coordonner le développement de l'innovation notamment en favorisant les liens entre recherche fondamentale et appliquée et en corrigeant les imperfections du marché du capital-risque. Enfin, l'exemple le plus fréquemment donné pour justifier une telle position est l'essor de la productivité technique et du progrès technique aux Etats-Unis, suite au *Bayh-Dole Act* de 1980. Ce dernier autorisait les universités et laboratoires publics à déposer des brevets et à vendre des licences exclusives au privé. À ce titre, on peut également citer le *Small Business Act* (qui octroie une part significative des achats de l'administration américaine aux PME) (Encaoua et Guesnerie, 2006).

Pour conclure cette première partie, deux écoles de pensée existent quant à la politique industrielle. Alors qu'un premier groupe ne voit la politique industrielle que pour des politiques horizontales, un deuxième groupe l'imagine plus interventionniste et plus volontariste dans laquelle notre papier s'inscrit. Nous ne sommes pas certains du bien fondé d'avoir une politique industrielle subordonnant la politique de la concurrence. En revanche nous nous inscrivons dans l'idée qu'une application trop structuraliste de la politique de la concurrence grippe notamment les capacités innovantes des firmes et donc ce qui est bénéfique pour le consommateur ne l'est pas nécessairement pour le bien-être social et les emplois.

En résumé, si l'on doit raisonner strictement du point de vue économique, il y a une forte opposition entre la politique industrielle et la politique de la concurrence. Cette dernière raisonne dans le cadre d'un marché pur et parfait. La politique industrielle s'immisce dans l'économique en tenant compte des failles de marchés (rendement croissant par exemple) et de la théorie des marchés contestables.

Ainsi comme le souligne Coriat (1997, p306) : « *La théorie économique réserve le concept de "politique industrielle", à l'action correctrice de l'Etat des faillites de marchés.* » Il propose la définition suivante de la politique industrielle qui regroupe (Coriat, 1997, p.303) : « *l'ensemble des actions à l'initiative des pouvoirs publics, visant, dans un état donné des marchés et de leur organisation, à opérer des transferts de ressources (notamment en créant des situations de "rentes" plus ou moins prolongées), dans le but d'atteindre des objectifs déterminés en termes de compétitivité des entreprises concernées par le "territoire" d'exercice de la politique industrielle.* »

Cette définition s'oppose donc à la vision doctrinale stipulant que les marchés sont auto-régulateurs. Les avancées de la théorie économique introduisent la nécessité d'une action de l'état en cas de rendement croissant, notamment pour subventionner de nouveaux entrants afin de casser les rentes de positionnement.

Pour le reste du papier, lorsque nous évoquerons la politique industrielle nous suivrons la définition de Coriat. En effet, si nous ne nous opposons pas à la politique de la concurrence en soi, dans la mesure où certains marchés, comme celui de l'énergie, grâce à un régulateur efficace, peuvent dans une certaine mesure fonctionner sans action de l'Etat, d'autres secteurs nécessitent une action de l'Etat. Autrement dit le cadre Européen devrait être plus souple permettant aux Etats de mener conjointement des politiques sectorielles de grandes envergures. La crainte légitime d'une telle politique est de maintenir certains secteurs, des parties de la chaîne de valeur alors qu'il n'y a plus de possibilités de les rendre compétitifs, parce qu'il s'exerce uniquement une compétitivité-prix. Toutefois en fixant des objectifs à long terme, il serait tout à fait envisageable de maintenir certains secteurs, certaine partie de la chaîne de la valeur, un certain temps, afin d'entamer une reconversion sectorielle, une modernisation de l'appareil productif. Derrière ce point se niche l'idée que la politique industrielle peut servir d'outil stratégique. Mais il est clair qu'il n'est pas question de maintenir les secteurs, les parties de la chaîne de valeur condamnée seulement pour éviter qu'ils disparaissent.

B. Approche de la doctrine européenne : l'ordolibéralisme

L'idée de ce paragraphe est de montrer comment une doctrine, celle de l'école de Fribourg, plus précisément appelée l'ordolibéralisme ou encore l'économie sociale de marché est devenue le pilier de la construction européenne. Comme le rappelle Drexel (2011, p.8) : « La substance même du Traité de Rome de 1957 a un caractère économique. ». Il y a donc un enjeu important à comprendre le sous bassement de la théorie économique qui permit la construction européenne, car cette doctrine articule les décisions économiques. Notre ambition est de mettre en lumière les doctrines économiques, pour les non-économistes, pour affirmer que chaque proposition économique s'inscrit dans une vision, dans un paradigme et que ce qui est vrai dans un paradigme peut être faux dans un autre.

Il a été posé que la politique industrielle se conduit de deux manières articulée autour du degré d'implication de l'Etat dans l'économie : soit l'Etat est volontariste, dirigiste, soit le rôle de l'Etat est réduit à minima ou alors il n'est là que pour préserver les principes canoniques de la concurrence.

On le détaillera par la suite, mais au début l'Europe se construisit à partir d'une double articulation : un volet dirigiste : La PAC (sous l'influence de la France) et un volet concurrentiel sous l'influence des ordolibéraux allemands (Müller-Armack, l'un des principaux penseurs de cet école fut envoyer pour négocier le marché commun (Strassel, 2009).

L'ordolibéralisme repose sur deux piliers : la stabilité monétaire et la politique de la

concurrence (l'ordre concurrentiel). Les règles juridiques constituent le cadre pour permettre le libre jeu de la concurrence. Comme le remarque Foucault, cela ne signifie pas que l'Etat n'intervient pas, il se contente d'agir pour les finalités, par exemple garantir les règles concurrentiels, mais il n'agit pas sur les processus, c'est-à-dire des politiques conjoncturelles comme peuvent le faire les politiques de relance keynésiennes. Il s'oppose au laisser-faire des physiocrates dans la mesure où pour ces derniers l'ordre économique s'établit spontanément(les acteurs économiques définissent leur propre cadre), et à la planification. L'état doit donc fixer le cadre (les règles du jeu) pour les processus économiques mais ne pas intervenir dans ce processus. La structure idéologique de cette doctrine se constitue à partir d'un « «ordre économique » idéal qui ne correspond pas seulement aux principes démocratiques mais aussi à l'ordre le plus digne pour l'individu. » (Drexel, 2011, p.430). Cette doctrine combat la monopolisation de l'économique la considérant comme le fondement de la plupart des dictatures (Drexel, 2011).

De ce succinct rappel, un doublement mouvement se dégage. Une vision strictement politique qui est portée par le projet économique. Par conséquent l'économique doit être dépolitisé, les organisations autonomes et les prix le seul coordinateur. Ce choix du modèle allemand au début de la construction européenne se comprend bien sous un regard politique. En déléguant à des instances anonymes comme les marchés l'intégration européenne, l'Europe s'évitait le lourd tribut des conflits de valeurs et empêchait de réanimer les conflits latents.

Pour autant la crise économique Européenne montre les limites de ce système et de la nécessité du recours au politique. Dans notre esprit, il est important de changer ce modèle afin que la doctrine économique choisit ne soit plus une doctrine qui nécessite l'Autonomie, mais au contraire qui allie un juste équilibre entre politique et les besoins économiques. L'Eurogroupe, par exemple, est une tentative d'implémenter du politique dans l'Economique ne fonctionne pas assez bien

C. Historique de la construction de la politique industrielle

- D'une politique sectorielle au marché commun

Bien que le terme exact de « politique industrielle » n'apparaisse pas dans le Traité de Rome (à la différence de la politique agricole commune), il n'en reste pas moins que l'Europe s'est bâtie autour de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (instituée en 1952) et d'Euratom (1958). La CECA avait pour but alors, pour les six premiers Etats membres, de réduire la production de charbon, tout en assurant une plus grande production d'acier en améliorant l'appareil de production. Cette première politique industrielle fut un succès, tant sur le plan du résultat (modernisation et

réduction des capacités de production des entreprises) que sur celui de la coopération. La CEE, quant à elle, a fourni un cadre au sein duquel les entreprises nationales ont du se moderniser, sans toutefois que la dimension de la politique industrielle apparaisse clairement. Les instruments utilisés pour mener à bien la restructuration de l'industrie de la sidérurgie européenne furent dirigistes : interventions financières, calendrier précis de réduction des productions, prix imposés trimestriellement, sanctions et amendes en cas de non-respect des décisions communautaires…

À la suite du constat d'un retard de l'industrie européenne par rapport aux Etats-Unis et au Japon, les années 70 verront le développement d'une politique industrielle : programmes de « politique industrielle et technologique », apparition de la notion d'intérêt communautaire, création d'un bureau de « rapprochement des entreprises », politiques sectorielles mises en œuvre ou encore aides financières spécifiques. Toutefois, malgré ces premières initiatives, les politiques nationales ont continué à prévaloir et la politique fit peu mise en pratique (Combe *et al.*, 1993). Cette expérience montre déjà (i) les velléités européennes de collaborer et de coordonner les politiques publiques ainsi que (ii) (déjà) la difficulté de faire passer les intérêts communautaires devant les intérêts nationaux. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la politique industrielle telle que nous l'entendons n'a pas de base légale explicite de 1958 à 1972 (Coriat, 1997).

Au début des années 80, la Communauté Européenne fait le constat qu'elle doit faire et mieux au niveau industriel. En découle alors trois axes d'intervention : un marché commun, des politiques économiques cohérentes sur le plan social, régional budgétaire et monétaire ainsi qu'une politique industrielle communautaire. Alors que les deux premiers axes influencent l'environnement économique, le troisième cherche à mettre en place des actions de soutien, renforcement ou de catalyseur aux politiques nationales. Encore une fois, le discours montre bien la nécessité d'une coordination et d'un renforcement des politiques nationales, mais par faute de moyens et d'une conviction supranationale, qui ferait les intérêts communautaires en premier, la mise en œuvre fut limitée (Combe et al., 1993). Ainsi, l'idée d'une politique industrielle européenne « positive » est restée à l'état de projets.

À partir du milieu des années 80, l'inefficacité de la politique industrielle fut pointée du doigt et un débat sur le colbertisme de ces politiques s'en suivit. Ceci déboucha, avec la perspective du marché commun, sur la mise en place d'une politique de la concurrence forte au détriment de la politique industrielle, avec notamment deux axes majeurs : le contrôle des fusions et celui des aides d'Etat. En 1989, un accord est voté par les Douze Etats membres sur le contrôle des concentrations, qui relève uniquement de la politique de la concurrence. Le concept le plus important est alors celui de position dominante (et son abus), sans considérations de politique industrielle. Il en va de même pour les aides d'Etat, dont le contrôle fut renforcé (Combe et al., 1993). Toutefois comme le souligne Coriat (1997), l'acte unique (1986) posa les bases légales d'une action volontariste de l'Etat

dans le domaine de la recherche et développement.

Au début des années 90, la Commission ré-ouvre le débat sur la politique avec notamment une communication en 1990, le Livre Blanc sur la « croissance, la compétitivité et l'emploi » de 1993 et le Livre vert sur « l'innovation » de 1995. Toutefois, le vice-président de la CE, Martin Bangemann, dénonce en 1992 toute politique sectorielle, l'émergence de champions nationaux, les politiques de commandes publiques etc. Autrement dit, il estime que l'Etat n'est pas capable de substituer au marché en raison des asymétries informationnelles (Cohen et Lorenzi, 1997).

Ainsi, bien que cette décennie reste marquée par la prédominance de la politique de la concurrence, ces travaux ouvrent la voie aux communications des années 2000 qui marquent le retour de la politique industrielle européenne.

- Le retour de la politique industrielle

Trois Communications de la Commission en 2002, 2003 et 2004 fondent la nouvelle conception communautaire de la politique industrielle, comme politique horizontale visant à créer un environnement favorable à l'innovation et à la compétitivité des entreprises. La « nouvelle politique industrielle » de la Commission européenne, qui se veut un pilier de la relance de la stratégie de Lisbonne, s'inscrit en réalité dans la continuité de ces textes. Elle consiste en un ensemble de propositions présentées en 2005 par la Commission dans divers documents : le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC), la communication sur l'industrie manufacturière, la communication relative à la mise en place du programme communautaire de Lisbonne en matière de recherche et d'innovation et le septième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (7e PCRDT). Elle met en avant, à travers des actions horizontales et verticales la promotion de l'innovation, de la connaissance et de la recherche (investissement en R&D à 3% du PIB, développement de plates-formes technologiques), l'esprit d'entreprise (facilité d'accès au financement), ou encore l'accès à des produits plus respectueux de l'environnement (diffusion de technologies propres). Les initiatives horizontales comprennent par exemple des travaux sur les droits de propriété, sur un approche intégrée de la recherche et de l'innovation ou des pôles de compétitivité alors que les initiatives sectorielles comprennent des travaux sur les produits chimiques, les produits pharmaceutiques ou encore les biotechnologies.

On peut schématiser les grands éléments de la sorte (Jamet, 2006) :

- Assurer une protection efficace de la propriété intellectuelle avec un accord sur la question du brevet communautaire, mais aussi sur la lutte contre la contrefaçon et le piratage ;

- Améliorer l'environnement réglementaire avec notamment une simplification des règles techniques existantes sur la santé ou la sécurité ;
- Renforce le rôle des PME dan l'innovation : transfert de technologies aux PME, rôle accru dans les programmes de recherche européens ;
- Financer les projets communautaires ;
- Accompagner les ajustements sectoriels avec l'idée de mieux organiser les restructurations sectorielles ;
- Préparer l'avenir, à travers l'élaboration d'une nouvelle stratégie commerciale en matière d'accès aux marchés internationaux, l'évaluation des besoins en compétences de l'industrie et la mise en cohérence des politiques de compétitivité, de l'énergie et de l'environnement en vue du développement d'une approche intégrée ;
- Financer cette politique.

III. LES AXES DE DÉVELOPPEMENTS DE LA FUTURE POLITIQUE INDUSTRIELLE : POUR L'ABANDON DE LA COMPÉTITION ENTRE ÉTATS AU PROFIT D'UNE FORTE COOPÉRATION

A. Modification des traités

Nous pensons qu'il est nécessaire de limiter la politique de la concurrence à certains secteurs économiques comme les télécommunications. Cela implique par conséquent que l'Etat doit « intervenir » (ou plus exactement avoir une influence) davantage dans d'autres secteurs économiques. Lorsque nous parlons d'Etat, il y a deux points à retenir. Premièrement, nous le plaçons d'abord au niveau Européen et ensuite dans une dimension politique et décentralisée (régionalisée). D'autre part, il faut créer une forme(des formes) organisationnelles qui puissent tenir compte des impératifs économiques de stabilité sans pour autant négliger la dimension politique que doit prendre l'économie pendant cette période de mutation industrielle.

L'enjeu à notre sens n'est pas tellement le protectionnisme mais trouver une forme organisationnelle et de régulation qui puisse structurer l'économie européenne. Ce n'est plus les règles qui doivent permettent cette structure « automatique » c'est à une organisation ou à des organisations de le faire, de trouver une trajectoire commune. La crainte est évidemment celle d'une organisation dirigiste qui créerait des conflits politiques car menaçant la souveraineté des Etats, c'est pourquoi ici il n'est pas question d'une organisation dirigiste mais d'une organisation qui pilote une mutation industrielle. Cela implique de définir des axes de développement forts de coopérer (définition de la trajectoire), tout en faisant remonter les savoirs faire, les modèles d'affaires et

organisationnelles les plus pertinents. Pour cela, il faut consolider la culture européenne, parce qu'il est très clair qu'appliquer un modèle à un autre pays cela ne fonctionnera.

Il faut donc enrayer la concurrence entre les Etats au niveau économique. Il faut des instances politiques qui puissent avoir la légitimité d'intervenir pour orienter et structurer l'économie européenne. La théorie libérale dont s'inspirent les traités suppose que l'économie trouvera spontanément la meilleure forme pour s'organiser. Par conséquent en ouvrant les marchés, l'intégration économique devait se faire naturellement. Or que constate-t-on ? L'ordre concurrentiel incite les pays à tirer profité des inégalités. Les politiques de rééquilibrage économique et social prévues par la doctrine ordolibérale ne sont pas mises en place c'est-à-dire la capacité à faire des réformes politiques comme lors des crises (*Ordnungspolitik*). Le système concurrentiel (l'ordre concurrentiel) est une doctrine qui a besoin de stabilité économique, chaque défaillance menace l'architecture dans l'ensemble par contagion, parce que si le processus se grippe, c'est d'emblée les règles du jeu qui sont mises en accusation et donc les traités. Il faut trouver un système plus réactif, politisé qui n'exclut pas le politique, sans pour autant choisir le modèle français.

La politique industrielle, telle que nous la voyons, s'inscrit dans le long terme, l'Europe a besoin de mutation industrielle, l'Europe a donc besoin d'une politique industrielle commune.

B. Pour une stratégie industrielle s'appuyant sur des champions supranationaux et la chaîne de valeur

L'Europe se trouve dans une contradiction forte. D'une part, l'existence de champions nationaux principalement en France, Italie et Allemagne indiquent clairement une préférence nationale pour le développement industriel. Cette préférence est renforcée par les politiques publiques visant à consolider ces champions nationaux, notamment en France avec les pôles de compétitivité. D'autre part, la difficulté pour les entreprises européennes de fusionner ensemble s'expliquent principalement pour deux raisons. Premièrement pour des raisons politiques s'inscrivant clairement dans une politique égoïste de chaque Etat, visant à préserver une lisibilité mondiale et un prestige fort par l'intermédiaire de leurs entreprises. Secondement, la politique anti-trust européenne décourage toute initiative de ce type à travers l'abus de position dominante et l'article prohibant les ententes. Il convient de préciser une nouvelle fois, que nous ne remettons pas en cause le bien-fondé de ces articles qui assurent dans une certaine mesure la protection du consommateur, puisque les ententes, les fusions et les abus de positions dominantes conduisent à une augmentation des prix et à une détérioration du surplus du consommateur et son pouvoir d'achat.

Pour autant, il nous apparaît important de reconsidérer leur application. En effet, la politique Européenne comme toute politique stricte de la concurrence s'attache à une stabilité des prix. Cependant en se concentrant uniquement sur la tarification, l'Europe a souvent négligé les impacts positifs en termes d'innovation de la formation de grandes entreprises à l'échelle européenne. Nous pouvons énumérer deux avantages économiques et un avantage politique. Du point de vue économique, face à l'intensité concurrentielle, les entreprises européennes ont tout intérêt à regrouper leur force pour gagner de nouveaux marchés, consolider leur position, asseoir leur position internationale. Autrement dit, nous pensons que les grandes entreprises européennes ont moins intérêt à se concurrencer sur le marché international qu'à coopérer. Qui plus est, ce qui est valable au niveau national est valable au niveau Européen : l'émergence de champions européens permettrait de renfoncer le tissu industriel européen avec des entreprises motrices qui emmèneraient dans leur sillage les PME. Enfin du point de vue politique, l'émergence de champions européens renfoncerait le pouvoir de l'Europe tout en lui permettant de drainer des capitaux étrangers.

Enfin, il nous apparaît utile de conclure en replaçant également la politique industrielle dans le contexte de la globalisation. Nous avons vu que le nombre d'employés dans l'industrie diminuait en France, comme en Europe. La question ne se pose pas de savoir si la globalisation a des bienfaits ou non. Il s'agit de savoir comment s'y adapter au niveau industriel. En effet, les pays émergents permettent, par exemple, une diminution des coûts souhaitable pour les consommateurs.

En reprenant la terminologie de Pierre-Noel Giraud, il existe des emplois dits sédentaires et d'autres dits nomades. Les sédentaires représentent les services et le service public, qui ne sont pas ou peu soumis à la concurrence internationale. Les emplois nomades, représentant 28% des emplois français (2008), correspondent à l'agriculture, l'industrie et les services liés à l'industrie. Ces emplois sont soumis à la concurrence internationale et délocalisables. Nous retiendrons deux conclusions de l'analyse de Pierre-Noel Giraud : il est capital pour une société de conserver (et dans le cas de la France, d'augmenter) les emplois nomades et il convient de réfléchir non pas aux industries à conserver mais aux parties de chaînes à valeur à conserver. C'est à cette question qu'une politique industrielle européenne forte et présente doit répondre et s'atteler à trouver des solutions à court-, moyen-terme pour que l'industrie européenne redevienne compétitive à un niveau mondial. Les efforts de R&D font partie des solutions mais d'autres, plus protectionnistes, peuvent également être avancées. A ce titre, l'exemple donné par Giraud mérite réflexion : traiter les pays la Chine et l'Inde de la manière dont ils nous traitent à savoir introduire une obligation de valeur ajoutée européenne minimum pour profiter du marché commun.

C. Coordination des politiques publiques pour la R&D

L'idée de la coordination européenne s'articule sur deux arguments : d'une part la politique menée par un Etat engendre des externalités pour les autres Etats, et d'autre part les rendements d'échelle croissants rendent plus efficace une politique menée à l'échelle supranationale (Tabellini et Wyplocz, 2004).

L'innovation se situe au cœur de toutes les politiques économiques. Il existe principalement deux approches. La première approche considère que le libre jeu de la concurrence est suffisamment incitatif, la seconde approche s'inscrit dans une visions plus dirigiste dans la mesure où l'Etat joue un rôle plus important. L'Europe, jusqu'en 2005, considéra que la concurrence devait être le seul coordinateur de l'innovation. Depuis, la nécessité d'avoir recours à une politique impliquant un rôle étatique plus fort se fait ressentir pour pallier le manque de dynamisme des entreprises européennes.

Nous pensons à cet égard que la concurrence est effectivement un vecteur nécessaire pour faire émerger l'innovation. Pour autant elle apparaît insuffisante. L'Etat français à l'appui du rapport Beffa s'inscrit dans cette logique. Ce dernier fait appel à une plus grande implication de l'Etat français en matière d'innovation notamment en allouant des fonds publics au secteur clé et déterminant dans un prochain avenir. En laissant le libre jeu de la concurrence, le risque principal est de voir certains secteurs de la recherche abandonnée car non viable à court terme, comme les biotechnologies.

Néanmoins deux écueils sont à éviter en matière d'innovation. La vision française suppose une vision trop dirigiste de l'innovation or l'innovation ne se décrète pas, en ce sens il apparaît important que le rôle de l'Etat se limite à d'une part l'aide à la recherche fondamentale et non à la détermination en amont de projet (QUAERO) et d'autre part à une refonte des moyens de financements au niveau européens. La stratégie française a été à notre sens un bon exemple à ne pas retenir. La création de pôles de compétitivité était une excellente idée, puisqu'elle s'inscrivait dans la vision marshallienne de district industriel. Autrement dit lorsque les entreprises sont sur un même lieu alors les idées sont échangées, reprises, transformées réadaptées et permettent ainsi l'innovation. Sauf que cette agglomération se fait spontanément. Il faut que ce tissu socio-industriel existe pour rechercher les effets externes, pour autant il ne faut pas le créer de toute pièce, qu'il soit un district satellitaire ou purement marshallien.

Ainsi nous pensons que l'idée d'appliquer à l'Europe le modèle américain du capital risque n'est pas une bonne solution, pour des raisons culturelles dans un premier temps et philosophique dans un second temps. Il nous semblerait plus pertinent que tout d'abord les banques endossent ce rôle en s'investissant davantage comme des parties prenantes (Il faudrait sans doute limiter l'intensité concurrentielle). Enfin, l'Europe devrait se doter d'une agence de l'innovation à l'image de l'ANVAR en France afin de stimuler la

recherche et déplacer ainsi de manière plus structurantes les problématiques d'innovation à l'échelon supranational, afin d'éviter la concurrence entre les pays, de renfoncer la coopération et de concentrer les moyens financiers.

D. Rééquilibrage sectoriel au sein de l'Europe afin d'avoir des régions de spécialisation sectorielle

Le dernier axe de coopération accrue en Europe se situe à un niveau géographique ; l'idée de spécialisation renvoyant à celle de cluster ou pôle de compétence (développé en France sous le terme de pôle de compétitivité). Le but de tels pôles est, sur une zone délimitée, d'accumuler un savoir-faire technique afin de bénéficier d'un avantage comparatif au niveau régional et mondial. Au niveau théorique, les jalons de ces pôles furent posés par Ricardo (avantage comparatif), développés par Marshall (économie d'agglomération) et le terme de cluster fut introduit et popularisé par Porter. Le but de ces clusters est triple : accroître la productivité des sociétés appartenant au cluster, inciter à l'innovation et stimuler la création de nouvelles entreprises dans le domaine. L'exemple mondial le plus connu est sans doute la Sillicon Valley, où se retrouvent centres de recherche, universités et sociétés dans le domaine de la haute technologie. La région de Bangalore en Inde représente également un pivot en termes de R&D technologie au niveau mondial. En Europe, certaines régions se dotent également de clusters comme en France avec les pôles de compétitivité (Grenoble, Toulouse…) ou dans d'autres pays européens (via les fonds de la DG *Regional Policy*). Toutefois, comme nous l'avons vu précédemment, l'Europe ne pourra devenir forte qu'à partir du moment où elle fonctionnera en tant que tel et non comme une somme de 27 Etats membres aux besoins, opinions et volontés divergentes.

Ainsi, deux axes de développement sont à prévoir au niveau européen au niveau des clusters : (i) une réflexion européenne et (ii) des clusters transfrontaliers. Dans le premier, au lieu de mener une réflexion Etat par Etat en termes de besoin et de compétences, il conviendrait que cette démarche se fasse à un niveau européen où des fonds spécifiques seraient alloués en fonction de critères de potentiels économiques, technologiques humain et sociaux. Pour le deuxième, il n'existe à ce jour qu'un seul exemple transfrontalier de pôle de compétence : Biovalley, leader européen des sciences de la vie, qui est centré sur les trois régions du Rhin supérieur en France, en Allemagne et en Suisse. Cette réussite devrait être suivie d'autres initiatives qui permettraient de faire mieux ressentir le potentiel que l'Europe offre à ses différents Etats membres.

CONCLUSION

Le but de cet article était de démontrer le bien-fondé économique d'une politique industrielle européenne interventionniste, en complément de la politique de la concurrence, afin de pallier aux imperfections du marché.

De nombreux progrès ont été fait, tant en termes de positionnement doctrinal de la Commission qu'en termes de mise en place « réelle » de politiques économiques. Toutefois, le chemin est encore long avant de pouvoir déclarer l'existence d'une politique industrielle européenne. Le principal problème aujourd'hui réside dans le positionnement des Etats, trop enclins à asseoir leurs champions nationaux sur la scène internationale et européenne avant de penser en termes supranationaux. Ceci pousse, par exemple, Alternatives Economiques (Duval, 2011) a qualifié « d'utopique » la perspective d'une telle politique à un niveau européen. Toutefois, le salut (économique notamment) de l'Union Européenne et de ses Etats membres au niveau international passe par une plus grande coopération des Etats, que ce soient en R&D ou en organisation spatiale des compétences.

Julien Mendoza et Stéphane Rouhier

Responsables du pôle « Économie » de EuroCité

Bibliographie

- Combe E. et al., (1993), « La politique industrielle communautaire », *Revue de l'OFCE*, n°43, pp. 393-454.
- Coriat B., (1997), « Entre politique de la concurrence et politique commerciale : quelle politique industrielle pour l'Union européenne ? », pp. 301-327, *Rapport du CAE « Politiques industrielles pour l'Europe »*.
- Lorenzi J-H, et Cohen E., (1997), « Politiques Industrielle pour l'Europe », *Rapport du CAE*.
- Duval, G., (2011), « Faut-il un protectionnisme européen ? », *Alternatives Économiques*, Hors-séries, n° 88, février 2011.
- Encaoua D. et Guesnerie R., (2006), *Politiques de la concurrence*, Conseil d'Analyse Économique.
- Giraud P-N., (2012), « L'industrie européenne dans la globalisation », *Le Monde*.
- Jamet J-F., (2006), « La politique industrielle de l'union européenne », European Issues n°15, Fondation Robert Schuman.
- Petitjean B., (2011), « Comment éviter le décrochage de l'industrie française ? », *Le Monde*, 27 avril.
- Tabellini G. et Wyplosz C., (2004), « Reformes structurelles et coordination en Europe », *Rapport du CAE*.
- Urtewedde H., (2007), « Politique industrielle ou politique de la compétitivité ? Discours et approches en Allemagne », *Notes du Cerfa*, n° 48, IFRI.

“

L'Europe est une réalité politique.

Elle entre dans la vie de la Cité ; en tant que citoyens, travailleurs, entrepreneurs, consommateurs, étudiants,

l'Europe nous concerne.

L'Europe est un lieu de production de décisions et de normes qui ont toutes un impact plus ou moins direct sur nos vies quotidiennes.

Elle est un lieu de pouvoir

que les partis politiques doivent investir pour lui donner une couleur partisane.

L'Europe n'est pas déterminée a priori. Elle n'est en soi ni néolibérale ni social-démocrate :

l'Europe est ce que nous en faisons.

EuroCité

Le think tank européen progressiste

www.eurocite.eu