

LES VERROUS EUROPÉENS

Comment les verrous européens empêchent l'émergence d'une politique industrielle ambitieuse ?

par Pierre Clairé, analyste au Millénaire



AVANT-PROPOS

Lors du dernier discours sur l'État de l'Union, Ursula Von der Leyen a pour la première fois abordé le thème de la souveraineté industrielle européenne. Ce principe était tabou au sein des Institutions Européennes depuis de longues années et il semblerait qu'un cap ait été franchi à Bruxelles.

La Présidente de la Commission a abordé la nécessité d'adopter une politique européenne pour sécuriser l'approvisionnement en puces électroniques. Cette mesure vise à répondre à la grogne des industriels européens qui subissent de plein fouet la pénurie mondiale de composants électroniques, qui a été accentuée par des décennies d'abandon politique et de désindustrialisation en Europe. La Commission réfléchit à un assouplissement du droit européen de la concurrence par exemple pour aider les industriels et autoriser les Aides d'État dans ce secteur. De même dans sa volonté de construire une souveraineté industrielle européenne, la Commission européenne semble ouvrir la voie à la mise en place future d'une notion d'un minimum de contenu local européen dans les projets industriels.

Pour autant, nous ne pouvons que regretter que les changements se fassent au compte-gouttes et que des allègements ne sont prévus pour le moment que dans de rares secteurs. La problématique de la politique industrielle est capitale aujourd'hui alors que l'industrie européenne n'a jamais été aussi affaiblie. Nous pouvons citer par exemple la panique créée par l'impossibilité pour les pays européens de se fournir en masques ou en matériel médical au début de la crise sanitaire. En effet, durant des décennies nous avons vu les délocalisations se multiplier dans ces secteurs et le moment venu il a été impossible de s'approvisionner et de répondre aux besoins du secteur hospitalier. Avec la Guerre en Ukraine et l'explosion de l'inflation ces derniers mois, l'industrie européenne est mise à rude épreuve et il semblerait que la situation ne va pas s'améliorer dans un futur proche.

Une politique industrielle ambitieuse est bien entendu nécessaire pour affirmer notre souveraineté économique et industrielle. Pour autant, de nombreux verrous au niveau européen existent et nous empêchent d'adopter de telles politiques et ainsi imiter nos rivaux américains et chinois. Il est important d'identifier ces freins afin de pouvoir les atténuer, ce qui serait le seul moyen de

parvenir à une Industrie Européenne forte et innovante.

Une politique industrielle ambitieuse serait la meilleure réponse possible aux « maux français » et à la désindustrialisation dans notre pays, mais il faut pouvoir se sortir des verrous européens décrits dans cette note. Ce phénomène de désindustrialisation en France a commencé à la fin des années 1970 et s'est accéléré par la suite et cette étude sur les verrous européens et d'autant plus pertinente que sur la même période on a vu une plus grande intégration européenne. En 1980, l'industrie représentait 24% du PIB français, en 2007 avant la crise financière, c'était 14% et en 2017, 12,5% (10,1% pour l'industrie manufacturière seule). Sur la période 1980-2017 la France a perdu plus de deux millions d'emplois industriels et on remarque que certaines branches à forte valeur ajoutée, comme l'industrie pharmaceutique ou l'aéronautique ont mieux résisté. En Allemagne, l'industrie manufacturière pesait 21,1% du PIB en 2017, ce qui représente le double de la France et peut s'expliquer par l'importance de la production à forte valeur ajoutée.

Ce déclin s'explique notamment par le changement des modes de consommation, mais principalement par la baisse des marges industrielles, avec des entrepreneurs français devant s'aligner à la baisse sur nos concurrents étrangers du fait des externalisations et délocalisations. Plus d'un quart de la perte d'emploi industriel provient de l'externalisation des emplois industriels vers des sociétés de service qui travaillent pour l'industrie. De plus, la tendance de délocalisation s'est grandement accélérée en France et rien ne semble indiquer que cette tendance va s'inverser dans les années à venir malgré les déclarations de François Bayrou qui demande un plan Marshall pour l'industrie ou Emmanuel Macron qui fait de la « réindustrialisation » un de ses chevaux de bataille.

Nous pouvons nous demander pourquoi l'Industrie française est particulièrement touchée et souffre plus des verrous européens que d'autres pays. Tout ceci en grande partie une question de volonté politique. Alors que Bruxelles a véhiculé durant des décennies une idéologie libérale, qui s'est attaquée aux spécificités du modèle Français, les dirigeants Français depuis Valéry Giscard d'Estaing, se sont montrés plus « Royaliste que le Roi ». En cherchant à appliquer tous les principes de la Commission, la France à liquider son appareil industriel. De plus, l'idéologie dominante dans la capitale européenne a été grandement influencée par l'ordo-libéralisme allemand et

s'est donc clairement opposée au modèle colbertiste et centralisateur français.

C'est pour ces raisons que la France est le pays européen ayant le plus souffert de la désindustrialisation et de la libéralisation. La France est un des pays européens (Luxembourg et Malte exclus) dont la part de l'industrie dans le PIB est la plus faible. À titre de comparaison, des pays comme l'Italie, l'Espagne ou bien évidemment l'Allemagne ont des parts de l'Industrie proches de 20%, ce qui explique qu'ils souffrent moins de la désindustrialisation.

La Commission européenne et Emmanuel Macron n'ont de cesse de déclarer qu'il est nécessaire de réindustrialiser. Mais la réindustrialisation n'est pas quelque chose qui se décrète, c'est un long processus et cela passe par la mise en place d'un environnement propice aux investissements industriels. Tout ceci est d'autant plus vrai pour la France que durant des décennies nous avons embrassé l'économie de marché et le libéralisme comme le voulaient les dignitaires bruxellois.

POLITIQUE INDUSTRIELLE, DÉFINITION ET PERSPECTIVES HISTORIQUES

Selon le dictionnaire Larousse, l'économie industrielle est une « branche de la science économique qui s'intéresse au développement des industries par des analyses sectorielles visant à mieux comprendre le fonctionnement et la structure de chaque marché ». En d'autres termes, c'est une politique menée par un gouvernement pour aider les agents économiques nationaux afin de stimuler la production et/ou la recherche et développement. Cette aide se matérialise par des subventions accordées aux entreprises, par des fonds d'investissement ou par des crédits d'impôt.

Une politique industrielle prend tout son sens et peut se montrer d'une grande aide en temps de crise économique ou quand l'économie nationale accuse un retard important dans des secteurs capitaux et d'avenir. La finalité de telles politiques est simple : il s'agit de stimuler la création d'entreprises nationales puissantes et compétitives et/ou d'éviter l'exode de celles-ci hors du territoire national.

Il est donc nécessaire de souligner que la création de champions nationaux est une politique industrielle mais ce n'en est qu'une forme parmi tant d'autres. Considérer que la politique industrielle se réduit à la formation de champions industriels nationaux est une erreur. Il faut aussi souligner que dans le cadre d'une politique industrielle, un état peut être amené à développer des entreprises publiques ou à nationaliser certaines entreprises.

Une politique industrielle vise au développement de secteurs économiques d'avenir susceptibles de créer de nombreux emplois. Une politique industrielle se justifie lorsque la souveraineté d'un état est en jeu et lorsque l'initiative privée est insuffisante. La dimension stratégique de certains secteurs comme celui de la défense justifie la généralisation de politiques industrielles. Plus généralement une politique industrielle permet de corriger les imperfections du marché.

Les termes d'innovation et de compétitivité doivent être gardés en tête lorsqu'il s'agit de définir une politique industrielle cohérente.

Aujourd'hui en Europe l'expression « politique industrielle » ne jouit pas d'une excellente image. En effet ces politiques interventionnistes sont vues comme allant contre les politiques libérales prônées par la Commission Européenne et sont soi-disant néfastes. Celles-ci sont souvent identifiées par la Commission comme des distorsions de concurrence qui contreviennent aux règles du marché unique. La plupart des dirigeants européens voient la politique industrielle comme une forme d'étatisme qu'il faudrait proscrire dans nos économies où le marché est roi.

Trouver l'origine des politiques industrielles n'est pas une mince affaire car de tous temps les états se sont montrés interventionnistes et ont tenté de donner un cap à l'industrie.

En France, les politiques industrielles sont associées au Colbertisme du XVIIème siècle, avec la création des manufactures et la naissance de grandes entreprises comme Saint Gobain. Après la Seconde Guerre Mondiale, et notamment durant les Trente Glorieuses, l'État a été un acteur essentiel de la vie industrielle de la France. On peut par exemple aborder la Planification Industrielle ou la politique de Champions Nationaux du Général de Gaulle qui furent de franches réussites. La présence de l'État au capital de certaines entreprises industrielles en est bien évidemment la conséquence la plus marquante, et de cette époque, le pays a hérité de grandes entreprises compétitives.

Pour autant il faut souligner que toutes les tentatives de politiques industrielles n'ont pas été des réussites. Par exemple, dans les premières années de son septennat, François Mitterrand a tenté d'imposer une politique industrielle en phase avec ses idéaux, mais il a échoué à obtenir des résultats concluants et a préféré prendre le tournant de la rigueur en 1983...

Mais la politique industrielle n'est pas une exception française et d'autres dans le monde ont vanté ses effets positifs et expérimenté cette forme d'interventionnisme. Chez les Anglo-Saxons, c'est au XVIIIème siècle que l'on retrouve la trace des premières études sur ce principe.

En 1776 dans son ouvrage majeur, La Richesse des Nations[1], Adam Smith a fait l'apologie du libéralisme et du libre-échange mais certaines pages de ce livre justifient le protectionnisme (Livre IV, Chapitre 3). Il signale que lorsque la sûreté de l'État est en jeu, des mesures protectionnistes peuvent être prises car cette

« sûreté de l'État est plus importante que sa richesse ». On pourrait penser que l'argument de souveraineté pourrait être retenu pour expliquer le besoin de faciliter l'adoption de politiques industrielles. Plutôt que de laisser nos entreprises et notre économie à la merci de mastodontes étrangers, il vaudrait mieux nous donner les moyens de garantir notre souveraineté et l'emploi avec l'adoption de politiques cohérentes et la création de grandes entreprises puissantes...

En 1817[2], David Ricardo formula la théorie de l'avantage comparatif, principe économique à l'origine de la libéralisation des échanges. Ricardo a démontré que nous avons intérêt à ouvrir les frontières pour ainsi profiter d'une meilleure productivité globale. Le raisonnement de Ricardo est le suivant : il est beaucoup plus bénéfique d'ouvrir les frontières aux échanges, de ne pas intervenir de manière intempestive, laisser faire pour qu'ainsi, par le jeu des avantages comparatifs il y ait un ajustement naturel, qui profite aux consommateurs qui bénéficient de prix plus attractifs et de produits de meilleure qualité. Il n'est pas nécessaire de revenir sur cette démonstration mathématique de l'économiste anglais et sur l'impact positif du libre-échange sur le pouvoir d'achat.

Pourtant il est nécessaire d'avoir une lecture plus fine du raisonnement de Ricardo. En effet, dans sa théorie des avantages comparatifs, Ricardo avance que cette libéralisation des échanges ne peut être bénéfique que si chaque pays possède un point fort, un avantage qui lui permet de se démarquer d'autres pays. En d'autres termes, pour que la libéralisation des échanges fonctionne, il faut que tous les pays soient en mesure de maintenir leur point fort, de cultiver cette force pour exister dans le monde.

La croyance en un libre-échangisme total constitue un frein évident et nous empêche d'adopter une politique industrielle cohérente. Une telle politique nous permettrait de nous renforcer et ainsi de participer aux échanges mondiaux en étant mieux armés, en ayant des acquis et des avantages solides.

Chez les Allemands, l'idée de politique industrielle a été abordée pour la première fois par l'économiste Friedrich List qui théorisa le concept de « Protectionnisme éducateur ». Même s'il s'est montré très critique des politiques voulues par Smith ou Ricardo, il n'a pas cherché à s'inscrire dans une logique anti-libérale, bien au contraire sachant qu'il préconise une aide d'État aux

entreprises et à certains secteurs afin de se renforcer pour dans un second temps participer aux échanges internationaux. Ses idées ont été mises en œuvre dans le cadre du Zollverein, union douanière et commerciale allemande qui a vu le jour en 1834 et qui a permis la réussite prussienne.

Outre Rhin, la politique industrielle bismarckienne est à l'origine de la création de grands groupes industriels comme Siemens, Bayer ou BASF qui ont permis la réussite de l'industrie allemande et encore aujourd'hui participent à la bonne santé de l'économie. La politique protectionniste du Chancelier Bismarck est en effet à l'origine de la formation de cartels et konzerns. Encore une preuve du grand intérêt d'une politique industrielle cohérente.

D'autres pays, qualifiés de « neufs » ont aussi expérimenté les bienfaits de cet étatsisme industriel. La forte croissance de certains pays asiatiques est principalement due à leur politique industrielle ambitieuse. On peut citer le Japon, qui après la restauration Meiji en 1868, voit l'Empereur pousser la noblesse et les banques afin d'arriver à la création de grandes entreprises capables de permettre un rattrapage industriel et économique. Cette politique fut à l'origine de la création des zaibatsus actuelles, entreprises globales qui permettent au Japon de connaître le plein emploi encore aujourd'hui et d'exporter massivement des produits à haute valeur ajoutée. La politique industrielle japonaise était dictée par le MITI, ou ministère de l'Industrie et du Commerce International (remplacé en 2001 par le Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie) et son action a été une franche réussite.

Mais devant ces différents exemples comment peut-on expliquer le refus de nos dirigeants d'adopter des politiques industrielles d'envergure ? Comment expliquer que malgré la connaissance des bienfaits d'une politique industrielle forte, aucun gouvernement n'ose adopter de telles mesures ?

Il semblerait que nous ne sommes plus en mesure d'imiter nos aînés et d'adopter des politiques industrielles ambitieuses car cela s'oppose à certains textes de lois et certains engagements que nous avons pris « consciemment ». Tout le problème réside dans l'existence de ces verrous, qui nous freinent et nous empêchent d'innover.

VERROUS EUROPEENS ET BARRIÈRES POUR L'INSTANT INFRANCHISSABLES

Dans l'optique de l'adoption d'une politique industrielle, de nombreux freins et barrières existent au niveau européen. À cela il faut ajouter le manque de volonté et d'ambition de nos dirigeants, qui se montrent incapables de s'élever contre les instances bruxelloises pour défendre les intérêts de leurs économies nationales.

Idéologie

Le Général de Gaulle a pu promouvoir une politique industrielle ambitieuse en France alors que notre pays faisait partie de la CEE, mais aujourd'hui les choses ne sont pas aussi simples et il est même impossible de l'imiter. Tout cela est dû au changement de doctrine économique au sein des Institutions Européennes.

Lors de sa création, la CEE pouvait être définie comme un rêve de droite voyant enfin le jour. Charles de Gaulle par exemple était favorable à la création d'une zone de libre-échange et à une union entre pays du vieux continent, il se montrait seulement critique vis-à-vis du supranationalisme voulu par la Belgique de Paul-Henri Spaak ou par les Pays-Bas de Joseph Luns. Mais après son départ de l'Élysée la CEE a accueilli le Royaume-Uni et un basculement idéologique a eu lieu en Europe, le libéralisme anglo-saxon s'est imposé à Bruxelles et les pays du Sud et de l'Est de l'Europe ont vu leur influence grandir dans les Institutions.

Dans les Institutions Européennes et au sein des gouvernements nationaux, il est donc désormais impossible de remettre en cause le bien-fondé de cette idéologie. Pourtant le monde a bien changé depuis une vingtaine d'années et la crise du coronavirus n'a fait qu'accélérer ces changements. Les décennies 1990 et 2000 ont vu l'émergence d'un libéralisme naïf, rétive à toute forme de restriction dans la circulation des capitaux. Il ne fallait en aucun cas aller contre la main invisible et entraver le bon fonctionnement du marché.

Mais, le contexte géoéconomique de 2022 est bien différent, avec la multiplication des mesures protectionnistes et autres « leviers » économiques gouvernementaux. Pour autant l'Union Européenne ne déroge pas à ses croyances et se veut le champion mondial du libéralisme et du libre-échange.

Dans un communiqué du 25 mars 2020, Ursula Van Der Leyen alertait les États Membres des dangers géoéconomiques externes à l'UE insistant sur le fait que « Comme dans toute crise, lorsque les actifs de nos industries et de nos entreprises sont mis à rude épreuve, il nous faut protéger notre sécurité et notre souveraineté économique », et invitait à un contrôle étroit des IDE qui pourraient « porter atteinte à la capacité de l'UE à répondre aux besoins de ses citoyens » notamment en matière de santé.

Mais les choses ne semblent pas évoluer tant l'idéologie libérale est dominante à Bruxelles. Cette croyance en un libéralisme naïf a amené à la création du droit européen de la concurrence, véritable épine dans le pied de nos gouvernements quand il est question de l'adoption d'une politique industrielle ambitieuse. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement tant il est d'une importance capitale.

Depuis 2008 et la crise financière, la Commission Européenne et la DG COMP ont vu leur importance grandir et se montrent implacables lorsqu'il s'agit de faire appliquer le droit de la concurrence et suivre aveuglément la doctrine néolibérale. Par exemple, au plus dur de la pandémie de coronavirus, la Commission et DG COMP ne s'étaient pas montrés excessivement conciliants avec les pays qui financent leur industrie pour éviter un désastre économique et industriel...

Cette idéologie est incarnée à merveille par Margrethe Vestager, Commissaire Européen à la Concurrence, véritable idole libérale inflexible sur les questions de concurrence. Ce pilier de la Commission Européenne a par exemple décrit l'idée de Champions européens comme « très vieille école » et elle ne voit pas l'intérêt d'une telle mesure. Donner la possibilité aux États ou à la Commission d'influencer la politique industrielle est grossière et va selon elle contre la logique du marché commun. Le marché est au service des consommateurs, il doit être juste et offrir une compétitivité saine, sans positions dominantes abusives. Des entreprises de toutes tailles doivent participer à ce marché, pas question de laisser s'installer des concentrations fortes, qui pourraient à terme fausser la concurrence.

Thierry Breton, le Commissaire français en charge du marché intérieur, a déclaré en juillet 2019, lors d'un entretien au journal Les Échos, qu'il regrettait que la politique européenne de concurrence ait provoqué « des désastres industriels ».

Avant sa nomination à Bruxelles, l'ancien ministre français de l'Économie se montrait assez favorable à la création de Champions industriels ou à l'adoption d'une politique industrielle. Il ne faut pas oublier qu'il a dirigé certains groupes qui peuvent être vus comme de véritables champions, comme France-Télécom qui est devenu Orange ou Atos.

Quand le choix d'Emmanuel Macron, de nommer cet ancien ministre comme Commissaire français a été connu, on pensait que la cohabitation avec Margrethe Vestager serait plus que complexe. Finalement il n'en est rien, et Monsieur Breton est rentré dans le pas gentiment. En mars 2020, il déclarait « Je n'utilise pas le mot champion, sauf pour le sport. Pour l'industrie, je pense que c'est inapproprié. », il pousse désormais à la création « d'écosystèmes européens »[3].

Même si une politique industrielle cohérente et ambitieuse n'est pas forcément contraire aux idéaux libéraux comme nous avons pu le voir, il semble difficile voire impossible de faire bouger les lignes dans un avenir plus ou moins proche tant l'enracinement de l'idéologie libre-échangiste est profond. Ce courant de pensée a mené à l'édification d'un certain nombre de barrières et de règles visant à empêcher toute dérive « anti-libérale » et c'est aujourd'hui le cœur du problème rencontré...

L'origine du tout puissant droit de la concurrence

Le droit européen de la concurrence a été promulgué afin de protéger les consommateurs. Il est défini dans les Articles 101 à 109 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne et par le règlement CE sur les concentrations. Sont abordés les concentrations d'entreprises, la formation de cartels, l'abus de position dominante et bien sûr les aides d'État (Article 107 TFUE).

Dans l'article 102 du TFUE, est définie la notion de marché pertinent et cette définition est pour le moins restrictive et étroite. Dans un monde économique rendu extrêmement concurrentiel du fait de l'abaissement des frontières, il est fréquent que les acteurs d'un même secteur s'unissent pour disposer d'une pondération plus importante sur ce marché. Afin de garantir des conditions de concurrence équitable pour tous les acteurs économiques, le droit européen veille à ce que la nouvelle concentration n'acquiert pas un poids excessif qui lui

accorderait un pouvoir démesuré sur le marché retenu. Mais, le droit européen ne facilite pas ses rassemblements du fait de la retenue d'un périmètre de marché pertinent trop étroit.

Le poids d'une concentration équivaut à une fraction ayant pour dénominateur la somme totale des parts de marché et au numérateur le nombre de parts que représente une entreprise. Quand le quotient obtenu est trop important, l'opération de concentration est contestée. Prenons l'exemple d'une entreprise A qui pèse 70 dans un marché pertinent valant 100, circonscrit à l'Union

Européenne. L'entreprise détient 70% des parts de marché, soit une situation de quasi-monopole. Si l'on considère pour cette même entreprise que le périmètre du marché s'étend à l'Amérique du Nord et du Sud et que ce marché vaut 600, alors elle ne détient plus que 11% des parts de marché.

Le droit de la concurrence européen est centré sur le bien-être des consommateurs et se veut un défenseur zélé d'une certaine idée du marché. Ainsi, alors qu'aux États-Unis elles ne sont pas interdites, les aides d'État sont proscrites en Europe. Quand en Chine les contrôles des concentrations sont clairement à géométrie variable et ne s'appliquent pas aux entreprises d'État par exemple, les contrôles de DG COMP sont minutieux et ne laissent rien passer.

La fusion entre Alstom et Siemens a ainsi été empêchée par la Commission Européenne, car elle aurait pu déboucher sur la création d'un oligopole, faussant de fait le marché, ce qui à terme aurait pu conduire à un abus de position dominante. L'option General Electrics a donc été privilégiée, et on ne peut que s'extasier devant une telle pusillanimité... La même chose s'est déroulée lors du rapprochement possible entre les chantiers de l'Atlantique et l'Italien Fincantieri, DG COMP s'est emparé de ce dossier en 2020 par peur de conduites anti-compétitives, et l'entreprise italienne a déclaré forfait en janvier 2021. Cette fusion, était voulue par les gouvernements français et italiens car elle pouvait déboucher sur la création d'un champion industriel européen, mais Fincantieri a dû renoncer à ce rachat. On peut légitimement se demander si les Chantiers de l'Atlantique connaîtront le même sort que Alstom...

De nombreuses voix se font entendre pour demander la simplification du droit de la concurrence européenne mais pour le moment ces demandes sont restées lettres mortes

Ces dernières années, on peut définir le but de la Commission comme étant d'accompagner les entreprises, dans une transition environnementale et numérique, le tout en respectant la compétitivité. Cela peut sembler illusoire tant le droit de la concurrence constitue un frein d'envergure à ces ambitions... Un « forum industriel » a été tenu en décembre 2021 et les différentes voix liées à l'industrie ont été entendues. Cette réunion, dont le but était d'aider la Commission à mettre en place une nouvelle stratégie industrielle s'est concentré sur le traitement des dépendances stratégiques européennes et à développer des voies de transition pour faciliter les transitions verte et numérique. Thierry Breton a déclaré vouloir « une Europe leader sur les technologies au cœur de la transition verte et numérique de notre économie et de notre société. Une Europe où nous passons de l'excellence de l'innovation à la facilitation du déploiement de masse, créant un potentiel d'exportation et des emplois de qualité ». Nous attendons encore que ses paroles soient traduites par des actes.

C'est également dans le courant de 2021 que la Commission devait dévoiler son plan pour réviser les règles de la concurrence en Europe et punir efficacement les pays finançant leurs industries nationales. Ces réflexions si elles étaient traduites en actes pourraient déboucher sur une politique industrielle intéressante, à condition de vouloir conserver la défense des intérêts européens et notre souveraineté. Mais pour l'instant rien de concret n'a émané de la Commission Européenne si on exclut le plan annoncé par Ursula Von der Leyen de doter l'Europe de capacité de productions pour les puces électroniques. Dans ce cas très précis et afin de palier à la pénurie mondiale, des allègements des règles de la concurrence sont étudiés... Si on ne peut que reconnaître que la Commission va dans le bon sens, on peut regretter sa lenteur et surtout le fait que cela ne s'applique qu'aux puces électroniques et n'englobe pas les industries vertes ou numériques pour le moment.

La sévérité et l'attentisme des instances européennes

La Commission et les Instances Européennes ne se montrent pas seulement inflexibles en ce qui concerne l'intouchable droit de la concurrence, d'autres points sont à signaler.

En termes de politique commerciale, la Justice européenne et nos gouvernants ne se montrent pas assez durs pour défendre les intérêts européens et faire valoir un climat d'égalité dans le monde.

On peut parler par exemple de l'amende record infligée à BNP Paribas par les autorités américaines pour avoir contourné les sanctions économiques et l'embargo touchants l'Iran. Plus de dix milliards de dollars ont été réclamés à la BNP par les Américains en application de l'extra-territorialité du droit américain et alors même que certaines entreprises américaines contournaient ces mêmes sanctions sans être inquiétées. Nous n'avons pas entendu la Justice européenne sur ce point précis, qui a voulu éviter une confrontation directe avec les Américains et a donc évité de défendre les intérêts d'une entreprise européenne.

Les Instances européennes se sont également illustrées par leur laxisme vis-à-vis des géants du numérique américain. Plus de dureté envers les GAFA permettrait de pousser un secteur du numérique européen et ainsi nous permettrait d'affirmer notre souveraineté industrielle.

Nous pouvons ajouter à ce laxisme la lenteur des Instances européennes sur certains sujets pourtant capitaux. Nous avons déjà abordé le problème de la lenteur de la Commission pour travailler sur l'assouplissement des règles de la concurrence et pour soutenir l'industrie européenne mais il en est de même pour de nombreux sujets comme le nucléaire. En effet, la Commission tarde à reconnaître le nucléaire comme énergie verte alors que cette source d'énergie dé-carbonée répond au cahier des charges européen. Au mois de décembre 2021, et après une longue attente, la Commission Européenne s'est risquée à publier un projet de texte visant à modifier les règles de taxonomie de l'UE sur la Finance durable. La Commission déclarait vouloir inclure le gaz naturel et l'énergie nucléaire dans sa taxonomie, ce qui a provoqué de vives réactions en Europe.

Le 1er janvier, Leonore Gewessler, ministre du climat autrichien, a déclaré que l'Autriche pourrait attaquer la Commission Européenne en justice si elle poursuivait son projet d'inclure l'énergie nucléaire dans les règles de taxonomie de l'UE sur la Finance durable. La réaction allemande à ce sujet s'est fait attendre, mais au mois de mai nous avons appris que le pays comptait s'opposer à cet ajout sans aller jusqu'à promettre d'imiter les Autrichiens. De nombreux États Membres sont opposés à la reconnaissance du nucléaire et freinent les travaux de la Commission sur ce point. Face à cela, quinze États Membres, dont la France, font pression pour que l'énergie nucléaire soit reconnue comme énergie verte et dé-carbonée.

Pour promouvoir une politique industrielle et pour soutenir une filière d'avenir en

souffrance, il est urgent de reconnaître l'énergie nucléaire comme énergie verte. La question du nucléaire est étroitement liée à notre souveraineté industrielle, mais la reconnaissance de cette énergie se fait attendre.

Les règles budgétaires et le pacte de stabilité et de croissance

Adopter une politique industrielle ambitieuse implique l'augmentation des dépenses d'État et potentiellement un déficit budgétaire important (sauf si cette hausse s'accompagne d'une baisse drastique des dépenses sociales et autres dépenses de fonctionnement de l'appareil d'État). Hélas cette augmentation des investissements de l'État ne semble pas compatible avec les règles budgétaires en vigueur actuellement en Europe.

Les critères de convergences sont des critères qui ont été établis par le Traité de Maastricht et les critères nous intéressant le plus sont bien évidemment la limitation du déficit public à 3% du PIB et la limitation de la dette publique à 60% du PIB (ce dernier point n'est respecté par aucun pays et il n'est plus vraiment utile).

En 1997 lors du Conseil Européen d'Amsterdam, le Pacte de stabilité et de croissance a été adopté. Il comporte un volet permettant la surveillance multilatérale des finances publiques, pour la première fois les budgets des États Membres étaient disséqués par Bruxelles pour s'assurer du respect des règles budgétaires. Il comporte également un volet dissuasif avec une procédure prévue en cas de déficit excessif avec des amendes. Le PSC a été réformé en 2005 pour donner plus de flexibilité aux États.

En 2011, le Pacte de stabilité et de croissance a été modifié en profondeur par ce qu'on a appelé le six-pack. Les volets historiques du PSC ont été renforcés et sont toujours présents, mais la notion de déficit structurel a été introduite et il est désormais nécessaire de faire approuver son budget par la Commission avant de pouvoir l'adopter définitivement. La surveillance est donc renforcée et améliorée, ce qui n'est pas forcément positif.

Le six-pack a été complété par le two-pack en 2013 afin de limiter au maximum les risques systémiques en Europe. Ces deux ensembles de textes de loi s'insèrent dans le mécanisme du semestre européen, système de coordination

des politiques économiques et budgétaires, qui vise à une synchronisation des politiques en fixant un calendrier et des étapes pour la présentation du budget.

En définitive, ces différents mécanismes empêchent tout État d'adopter une politique industrielle ambitieuse et de dévier de la trajectoire définie par les gardiens de l'orthodoxie budgétaire. Il semble très difficile de voir la France adopter une politique industrielle cohérente comme du temps du Général de Gaulle tant nous sommes pieds et poings liés à cause des engagements qui ont été pris par nos dirigeants.

La nécessité d'adopter une politique industrielle cohérente ne doit pas être une excuse pour abandonner le sérieux budgétaire, mais il serait nécessaire de revoir les règles budgétaires en vigueur pour permettre un assouplissement dans le cadre d'investissements d'avenir ou d'aide étatique accordée pour faciliter la formation de champions européens. Il serait intéressant d'étudier la piste d'une règle d'or s'inspirant du Royaume-Uni, qui autorise l'endettement sur un cycle économique afin de financer des investissements d'avenir. L'endettement pour financer les dépenses courantes devrait être formellement interdit et le déficit encadré s'il n'est pas question d'investissements. Des politiques industrielles cohérentes, non sujettes aux règles de l'orthodoxie budgétaire semblent nécessaires pour faire de l'Europe un champion des industries vertes et numériques.

Verrou de l'OMC

Dernier frein d'envergure, et non des moindres, l'OMC, qui est une autre organisation internationale basée sur les principes libéraux libre-échangistes chers aux dirigeants européens. En effet, l'Union Européenne est la seule entité au monde appliquant aveuglément les principes dictés par l'OMC, ce qui nous coûte énormément et empêche le développement d'une politique industrielle ambitieuse.

L'OMC se veut opposée à toute forme de protectionnisme ou à l'adoption de politiques pouvant mettre en danger le libre-échange. Toute forme d'interventionnisme industriel est donc proscrit par cette instance et l'adoption d'une politique industrielle ambitieuse restera impossible tant que nous continuerons à suivre à la lettre les préceptes de l'OMC. Les Américains l'ont bien compris et se désolidarisent progressivement de cette instance qu'ils

voient comme un frein et comme une menace pour leur souveraineté industrielle. Ainsi, ils bloquent depuis de nombreux mois, la nomination de nouveaux juges pour empêcher le processus de “résolution des conflits”.

La Chine quant à elle, est de plus en plus présente dans les instances internationales et prétend “jouer le jeu du libéralisme mondial”. Les Américains voient leur influence grandissante comme une menace et c’est une des raisons de leur distanciation alors qu’ils sont à l’origine de la création de la plupart de ces institutions.

Face à cela les Européens restent impassibles, fidèles à leurs idéaux et se font les derniers défenseurs de l’OMC. Les textes les plus nocifs de l’OMC pour nous sont les Mesures concernant les Investissements et liées au Commerce (MIC) ou l’Accord sur les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce (ADPIC).

Dans ce sens, nous pouvons aussi parler des Accords Commerciaux négociés par la Commission Européenne. Ces accords sont négociés en accord avec les « préceptes » de l’OMC et desservent l’Europe à plus d’un titre, mettant à mal notre souveraineté économique et industrielle. Ces Accords Commerciaux ne contiennent jamais des clauses de réciprocité systématique (interdiction de certains produits chimiques comme en Europe, respect des droits de l’homme etc.), ce qui nous empêche de soutenir notre industrie convenablement et d’adopter une politique industrielle cohérente. En effet, comment participer à la croissance de notre industrie, soumise à certaines règles, si elle subit dans le même temps une concurrence déloyale de la part d’entreprises étrangères qui ne sont pas soumises aux mêmes règles (le tout légalement bien entendu).

C’est aussi notre naïveté, notre croyance aveugle en l’OMC et surtout notre besoin de multiplier les Accords Commerciaux « déloyaux » qui nous empêche d’adopter une politique industrielle ambitieuse.

Nous pouvons rapprocher à cela le Mécanisme d’Ajustement Carbone aux Frontières (MACF) proposé cet été par la Commission Européenne dans son plan « Fit for 55 ». Il est évident qu’une telle mesure est indispensable pour protéger notre industrie et il semblerait que l’Union Européenne aille dans le bon sens. En effet, avec un tel mécanisme, les industriels européennes et leurs concurrents étrangers seront sur un pied d’égalité et les Européens ne seront plus les seuls à porter le « fardeau » du prix carbone.

Lors de l'année 2021 et en 2022, le prix de la tonne de carbone, déterminé à l'aide de l'Emission Trading System a battu des records en Europe ce qui met à mal nos industriels exportant et luttant contre les industries étrangères quotidiennement alors que celles-ci ne sont pas soumises aux mêmes règles. C'est pour cette raison que certains pays, dont les pays du groupe de Visegrád qui dépendent encore de sources d'énergies fortement émettrices de CO₂, ont demandé la mise en suspend de ce système de cotation.

L'imposition d'un prix carbone est un mal nécessaire pour nous permettre de modifier considérablement notre industrie grâce à des technologies vertes. L'intérêt est double : limiter nos émissions afin de tenir nos engagements environnementaux, mais surtout nous aider à devenir les champions d'une industrie verte, industrie de demain. Pour autant, tout cela ne doit pas être fait au détriment de notre industrie et les entreprises étrangères devraient être soumises aux mêmes règles et devraient aussi payer un prix carbone.

Cette mesure est certes encore en discussion, mais annonce un changement radical dans nos relations extérieures et devrait se montrer grandement bénéfique. En effet, des études récentes prouvent l'existence de fuites carbones en Europe, ce qui va mettre durablement à mal notre industrie si rien n'est fait et empêchera l'adoption de toute politique industrielle cohérente. Actuellement en Europe nous nous trouvons dans une situation ubuesque, avec une externalisation de la production et donc des émissions de carbone, ce qui ne permet pas de réduire notre empreinte carbone, bien au contraire. L'externalisation et les délocalisations qui se sont multipliées sont à l'origine de fuites carbones et prendre des mesures plus strictes en Europe sans prendre en compte nos partenaires est néfaste pour notre industrie.

Un MACF est donc nécessaire pour la survie d'une industrie européenne compétitive et un tel mécanisme est bien entendu possible même en respectant les principes dictés par l'OMC.

PROPOSITIONS

En conclusion, il existe de nombreux verrous européens empêchant l'adoption de politiques industrielles d'avenir et il semble nécessaire de se libérer de ceux-ci afin de promouvoir et affirmer notre souveraineté industrielle. La politique industrielle est le meilleur moyen de revenir à une Europe qui se veut puissante, à l'image de ce que voulait promouvoir Charles de Gaulle en son temps.

Cette impossibilité de promouvoir une politique industrielle audacieuse en Europe est due à l'idéologie libre-échangiste, qui va aveuglement dans le sens de l'OMC et pour les fidèles de celle-ci, toute volonté d'adopter une politique industrielle est vue comme un pas vers le protectionnisme. De plus, cette idéologie a conduit à l'élaboration de véritable freins juridiques, qui empêchent véritablement la promotion de la souveraineté industrielle européenne. L'exemple le plus criant est bien sûr le droit de la concurrence européenne, véritable boulet qu'il est nécessaire de réformer pour pouvoir avancer.

Nous pouvons donc émettre certaines propositions afin de se libérer de ces « verrous » et ainsi adopter une politique industrielle ambitieuse et cohérente. Les obstacles européens qui existent actuellement ne représentent pas une fatalité, en effet de nombreux États Membres parviennent à se débrouiller mieux que nous et avoir une industrie plus ou moins compétitive par les temps qui courent. Pour autant il est nécessaire d'agir pour sortir la France de sa mauvaise posture, pour affirmer notre souveraineté industrielle et économique et pour à terme faire de la France et de l'Europe une puissance industrielle.

- La première suggestion serait de refuser d'appliquer aveuglement les principes bruxellois et de défendre les intérêts de la France et de ses citoyens. Cette croyance aveugle que la tertiarisation de notre économie et notre conversion à l'économie de marché étaient de bonnes choses et n'auraient pas de conséquences négatives est à l'origine de la majorité de nos maux. La Commission Européenne commence à réaliser que la défense de l'industrie est nécessaire pour atteindre nos objectifs environnementaux et prendre le tournant de la digitalisation. Mais force est de constater que tout ceci n'est pas aussi simple qu'il y paraît, surtout pour la France qui a connu de nombreuses délocalisations. Mais ce changement dans nos

raisonnement n'est pas suffisant, car la réindustrialisation ne se décrète pas, c'est un processus long qui demande des mesures fortes...

- Afin de se libérer de ces contraintes, il faudrait avant tout des allègements législatifs allant dans le sens d'un soutien de notre industrie. Cela passe par une modification en profondeur du droit de la concurrence européenne, qui freine nos industriels et les pénalise dans la compétition internationale. Loin de nous l'idée de proposer une abrogation pure et simple du droit de la concurrence, en effet nous avons besoin de telles lois pour défendre les consommateurs mais il faut reconnaître que des abus ont pu être commis avec le temps et qu'une adaptation est nécessaire. Il nous faut revoir le principe de concentration et de dominance, ce qui nous empêche le plus souvent de voir l'apparition de champions nationaux ou européens. Par l'action de la toute puissante DG COMP, nous empêchons des rapprochements qui auraient pu servir l'emploi et l'économie européenne, à côté de cela des mastodontes mondiaux existent comme on peut le voir avec les GAFAMs. Il faudrait s'inspirer du droit antitrust américain, qui se focalise sur la croissance et la bonne santé des entreprises, sans pour autant défavoriser les consommateurs.
- Plus que des allègements, il serait intéressant d'étudier des pistes telles que le Buy European Act ou un statut cohérent pour une Société Européenne. Les Américains ont compris depuis très longtemps que la meilleure manière de soutenir leur industrie passe par des commandes publiques. Par conséquent le Buy American Act existe et force le gouvernement fédéral à acheter des produits manufacturés majoritairement produits aux États-Unis ce qui participe à l'affirmation de leur puissance industrielle. Un Buy European Act serait la meilleure manière d'aider notre industrie et de la promouvoir au niveau mondial. De plus, une telle mesure (qui ne serait pas discriminatoire aux yeux du droit européen car tous les États Membres seraient traités de la même manière) irait aussi dans le sens des engagements que nous prenons en termes de décarbonation, de réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre ou de sauvegarde de l'environnement. Par exemple, la majorité des panneaux photovoltaïques produits actuellement ont un impact carbone horrible, sans parler des émissions liées au transport, et acheter et produire localement nous permettrait de tenir nos engagements tout en soutenant notre industrie.

La forme juridique de la Société Européenne (Societas Europaea) existe bien depuis 2004, mais elle peine à intéresser les entrepreneurs européens car elle offre peu de flexibilité, presque aucun avantage fiscal et a un capital social minimum

trop élevé pour la plupart des entreprises européennes. Une entreprise industrielle américaine ne rencontre pas les mêmes problèmes lorsqu'elle cherche à vendre ses produits dans un autre État et c'est cette mobilité qui assure le développement des industries américaines de pointe. Face à cela, la mobilité des entreprises européennes n'existe pas réellement et toute entreprise voulant déménager son siège social ou installer une antenne dans un autre pays membre en est incapable. Il faudrait s'inspirer de la LLC américaine pour parvenir à une SE cohérente, et surtout réduire le capital social minimum.

- Au niveau des instances, il serait intéressant d'étudier la possibilité d'avoir un Haut-Commissariat au Plan Européen, qui permettrait de guider l'industrie européenne. Cette planification n'aurait rien à voir avec la planification soviétique mais se rapprocherait davantage de la Planification Gaullienne qui a fait des miracles en France pour pousser à la formation de champions industriels nationaux. Alors que la Commission Européenne cherche à promouvoir l'industrie verte ou le secteur du numérique, une planification européenne permettrait de donner un cap et d'aider nos industriels à devenir des champions mondiaux.

À défaut, une réunion mensuelle des ministres de l'industrie européenne serait une idée judicieuse afin d'éviter de se contredire. Une telle réunion et entente permettrait une coopération au niveau continental pour que chaque pays aille dans le même sens et ne desserve pas ses voisins.

Pour organiser la réindustrialisation, il faudrait s'inspirer des pays Est-Asiatiques, qui ont réussi leur industrialisation grâce à l'État. Leur rattrapage industriel fut une réussite et aujourd'hui encore ces États restent des références au niveau industriel avec par exemple une domination dans les hautes technologies et l'industrie de pointe qui ne peut que nous laisser envieux...

- La promotion et la sauvegarde de notre industrie passe évidemment par le commerce extérieur et c'est pour cela que la défense industrielle passe par la promotion d'accords commerciaux équilibrés. Les accords commerciaux signés avec des pays ou organisation tierces devraient contenir des « Clauses Miroir » afin de s'assurer d'une forme de réciprocité et d'éviter que notre industrie ne soit désavantagée par rapport à celles d'autres pays. De plus il ne faut pas éviter de promouvoir certaines mesures rétablissant un Commerce juste entre les nations, comme pour l'Ajustement Carbone aux Frontières.

En effet, il ne faut plus écouter bêtement les préceptes de l'OMC ou les plaintes de certains États et ne pas hésiter à promouvoir une Europe forte qui se veut ambitieuse...

- Enfin, afin de faciliter l'investissement et l'adoption de projets d'avenir, il semble nécessaire de revoir et adapter les actuelles règles budgétaires européennes. Nous ne pouvons pas demander une abrogation pure et simple des règles budgétaires existantes car des finances saines sont nécessaires pour faire face aux crises mais il faut revenir sur certaines de ces règles qui ne sont pas respectées et peuvent freiner les économies. En effet, en cas de crises majeures, la rigueur budgétaire oblige les États Membres durement touchés à limiter les dépenses et à augmenter les revenus fiscaux, ce qui peut avoir des effets dramatiques. Ainsi pour faire face à l'urgence industrielle et la criante nécessité de financer notre industrie, ces règles peuvent poser des problèmes. La reconnaissance d'une « bonne dette » et autoriser l'endettement dans le cadre de projets d'avenir semble préférable pour notre souveraineté industrielle. Il serait bien évidemment interdit de s'endetter pour financer les dépenses courantes de l'État, mais afin d'investir dans notre industrie et dans des technologies d'avenir l'utilisation du levier de la dette devrait être autorisée.

- [1] “ Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations”
- [2] Dans l’ouvrage « Des principes de l’économie politique et de l’impôt »
- [3]<https://www.lecho.be/economie-politique/europe/economie/aux-champions-industriels-la-commission-prefere-des-ecosystemes/10213574.html>



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques et travaillant à la refondation de la droite. Il est composé d'une trentaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Secrétaire général adjoint à la stratégie : Emeric GUISSSET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



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