

L'industrie européenne et la mondialisation*

La situation de l'industrie européenne fait débat. Mesurée à l'aide des indicateurs traditionnels - la valeur ajoutée, l'emploi ou les échanges extérieurs -, sa part relative décroît et cette « désindustrialisation » est une tendance lourde. De fait, l'industrie européenne souffre d'un certain nombre de handicaps.

Certains lui sont imputables, notamment un effort de recherche et développement insuffisant au regard de celui des États-Unis et du Japon. Or, cet effort conditionne l'innovation, composante essentielle de la compétitivité des produits industriels européens. En effet, leurs coûts rivalisent difficilement avec ceux des pays émergents, en dépit, d'une part, de gains de productivité importants et, d'autre part, de l'élargissement de l'Union européenne (*tableau 1*) aux nouveaux États membres, dont les coûts salariaux sont encore très bas. L'objectif fixé en termes d'effort de recherche et développement dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne »¹ est encore loin d'être atteint.

1. Évolution des contours de l'Union européenne

Nombre d'États membres	États (*)	Date d'adhésion à l'UE
6	France, Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas	18 avril 1951
9	Angleterre, Danemark, Irlande	1 ^{er} janvier 1973
10	Grèce	1 ^{er} janvier 1981
12	Espagne, Portugal	1 ^{er} janvier 1986
15	Suède, Finlande, Autriche	1 ^{er} janvier 1995
25	<i>Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Chypre, Malte</i>	1 ^{er} mai 2004
27	<i>Roumanie, Bulgarie</i>	1 ^{er} janvier 2007

(*) en gras, les pays appartenant à la zone euro ; en italique, les nouveaux États membres (NEM).

L'industrie européenne pâtit également de la situation monétaire mondiale qui confère implicitement à l'euro le statut de « monnaie d'ajustement » face au dollar. Dès lors, les vastes mouvements de change de la monnaie américaine pèsent sur sa compétitivité. L'enjeu est de taille car l'industrie européenne réalise le cinquième du commerce mondial de produits manufacturés. Toutefois, elle maintient ses parts de marché vis-à-vis des deux autres grandes zones économiques avancées - États-Unis et Japon - face à la montée en puissance des pays émergents, au premier rang desquels, la Chine. En outre, avec son grand marché unique, la construction européenne génère une vigoureuse demande intérieure. Ainsi, l'ensemble de ces débouchés - intérieurs et extérieurs - permet à l'Union européenne de demeurer une grande puissance industrielle.

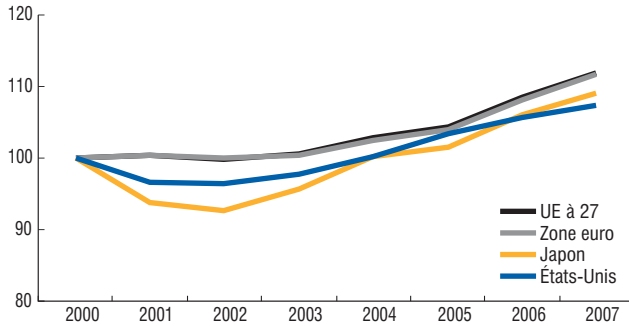
Comme le montrent les graphiques 2 et 3, si la croissance de la production industrielle européenne n'a rien à envier à celles des États-Unis et du Japon, elle subit la concurrence d'une industrie chinoise en plein essor. Toutefois, la concurrence des pays émergents doit être relativisée dans le contexte de la mondialisation : une part grandissante des échanges extérieurs concerne des entités appartenant à des groupes internationaux dont la tête est située dans les pays d'industrialisation ancienne ou bien est liée à la sous-traitance, par ces industries, des segments les moins rémunérateurs de la chaîne de valeur.

* Ce dossier a été réalisé à partir d'études publiées par divers organismes. Elles sont généralement mentionnées dans le texte et systématiquement dans la rubrique « Pour en savoir plus » en précisant la partie du dossier où elles sont utilisées. Le Sessi demeure cependant responsable de l'ensemble des résultats et conclusions présentés dans ce dossier.

¹ Un objectif de 3 % du PIB consacré aux dépenses de R & D (*partie 3 de ce dossier*).

2. Production industrielle des économies mondiales avancées

Indices, base 100 en 2000



Champ : industrie manufacturière, y compris IAA et énergie.

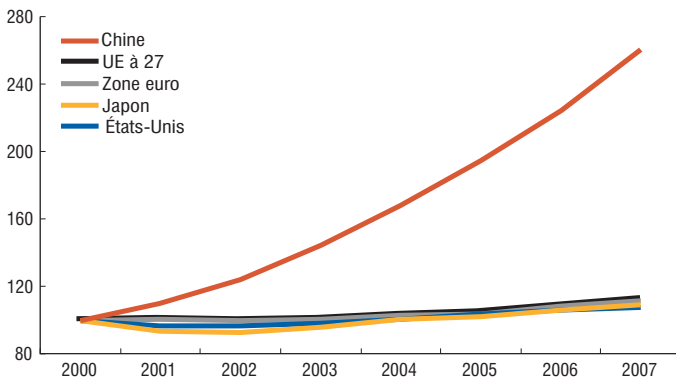
Source : OCDE.

Les performances de l'industrie européenne ne reflètent pas celles d'un ensemble homogène : les disparités au sein de l'Union sont importantes et son dynamisme dans les échanges mondiaux doit beaucoup à la puissante industrie allemande. Mais c'est aussi une des réussites de la construction européenne, et de la monnaie unique, que de permettre la coexistence d'économies dont les modes de développement diffèrent autant : l'Allemagne, dont la croissance est tirée par les exportations, et la France ou l'Espagne, où la croissance repose sur la demande intérieure, ou encore des pays avancés et des pays en rattrapage. La construction européenne a ainsi permis l'intégration des nouveaux États membres (NEM), dont le potentiel de croissance commence à produire ses effets au sein de l'Union.

Toutefois, la gouvernance économique de l'Europe reste inachevée : outre l'absence d'une véritable politique de change, la politique budgétaire demeure l'apanage de chaque État membre, certes encadrée par le Pacte de stabilité et de croissance². De fait, seules les politiques

3. Production industrielle des économies mondiales avancées et de la Chine

Indices, base 100 en 2000



Champ : industrie manufacturière, y compris IAA et énergie (hors énergie pour la Chine).

Source : OCDE.

² Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été adopté au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997. Il prolonge l'effort de réduction des déficits publics engagé en vue de l'adhésion à l'Union économique et monétaire (UEM).

monétaire et de la concurrence sont explicitement du ressort de la Communauté. La première a contribué à maintenir un environnement favorable au développement des entreprises. La seconde a permis l'émergence d'un vaste marché intérieur. Toutefois, la politique de la concurrence ne règle pas certaines difficultés liées aux limites géographiques de son application et à certaines déficiences des mécanismes de marché. Une prise de conscience, au niveau communautaire, de l'importance d'une politique industrielle affirmée s'est ainsi fait jour, fondée sur un cadre économique clair précisant son articulation avec la politique de la concurrence. La question n'est pas simple : faut-il une « politique industrielle européenne » ou des « politiques industrielles nationales en Europe » ?

Enfin, les « nouvelles contraintes environnementales » constituent un véritable enjeu pour l'industrie européenne. Concernée par de multiples régulations, au premier rang desquelles le système de quotas échangeables de CO₂ et le règlement Reach, elle y voit un risque réel pour sa compétitivité. Pour autant, la protection de l'environnement offre d'importants leviers de croissance, avec l'émergence des « écotecnologies »*, et ainsi de nouveaux marchés et produits pour l'industrie.

Le présent dossier explicite l'ensemble de ces questions complexes.

1 - L'industrie européenne : un bilan en demi-teinte

L'industrie européenne garde une place importante, à la fois par son effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie et par le poids qu'elle occupe dans l'industrie mondiale. L'innovation est une des clés de sa compétitivité. L'élargissement à de nouveaux États membres est un autre facteur de dynamisme important.

1.1 Le poids de l'industrie reste important dans l'économie européenne

Au cours de la période 1995-2006, la valeur ajoutée de l'Union européenne (UE à 25) a crû, en valeur, nettement moins rapidement dans l'industrie³ que dans l'ensemble de l'économie : + 2,9 % par an, en moyenne, contre + 4,7 %. L'écart de croissance a été plus marqué au cours des années 2000 que durant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Ce différentiel de croissance est variable au sein des pays de l'UE. Il a été particulièrement fort au Royaume-Uni, avec une stagnation de l'activité industrielle mais une expansion vigoureuse de l'économie globale. Au contraire, en Allemagne, le dynamisme de l'industrie a été beaucoup plus important, surtout au cours des années 2000.

La part de l'industrie dans la valeur ajoutée totale de l'UE à 25 s'est donc réduite en euros courants : elle est passée de 20,5 % à 17 % entre 1995 et 2006⁴. Aujourd'hui, notamment du fait d'évolutions différenciées entre 1995 et 2007, cette part varie fortement entre pays : 23,9 % en 2007 en Allemagne, où elle s'est légèrement accrue (22,6 % en 1995), 12,2 % en France où elle s'est sensiblement réduite (16,5 % en 1995), tout comme en Italie (18,4 %, contre 22,2 %) et plus encore au Royaume-Uni (12,6 %, contre 21,2 %).

Au cours des dernières décennies, l'emploi industriel a évolué encore plus défavorablement que la valeur ajoutée en Europe : entre 1995 et 2007, il a baissé de 0,6 % en moyenne annuelle (y compris IAA et énergie), alors qu'il a augmenté dans l'ensemble de l'économie (+ 1,1 % pendant la même période).

La part de l'emploi industriel dans l'emploi total a donc reculé, prolongeant un mouvement tendanciel à l'œuvre depuis le début des années soixante-dix. Entre 1995 et 2007, cette part est passée de 21 % à 17 % dans l'UE à 25. Fin 2007, le secteur industriel y occupait près de 35 millions

* Voir « Définitions » en annexe.

³ Sauf mention contraire, l'industrie s'entend y compris IAA mais hors énergie.

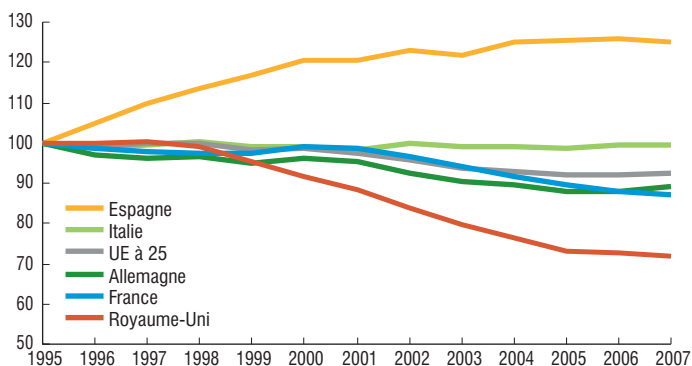
⁴ La donnée pour 2007 n'est pas encore disponible au niveau européen. Par ailleurs, il s'agit de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière y compris IAA, produits de la cokéfaction, du raffinage et des industries nucléaires.

de personnes. Ce recul a affecté tous les grands pays européens, y compris l'Allemagne, à l'exception de l'Espagne (*graphique 4*). Il a été particulièrement marqué au Royaume-Uni. En France, le repli a été un peu plus accusé que dans la moyenne de l'UE à 25.

Selon les secteurs, le recul de l'emploi industriel est également très contrasté. Il a fortement touché le textile et l'habillement, ainsi que les équipements de radio, télévision et communication (sauf en Irlande, en Finlande et en Suède où il a considérablement progressé dans ces secteurs des TIC). L'emploi a également accusé un net fléchissement lors de la dernière décennie dans le secteur de l'informatique (à l'exception de l'Irlande). Par contre, il est resté relativement stable dans plusieurs autres secteurs, en particulier dans les IAA, le papier-carton, la chimie et l'automobile. La forte demande de produits pharmaceutiques et de matériel de transport a

4. L'emploi industriel en Europe

Indices, base 100 au 4^e trimestre 1995



Champ : industrie manufacturière, y compris IAA et énergie.

Source : Eurostat.

contribué au maintien de l'emploi dans l'Union européenne.

Au-delà des fluctuations de la conjoncture, cette « désindustrialisation » résulte de plusieurs facteurs dont les effets s'ajoutent :

- l'externalisation croissante de fonctions auxiliaires, auparavant intégrées aux entreprises industrielles ;
- la perte de compétitivité dans certains secteurs d'activité, qui se traduit par des pertes de parts de marché – aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur – et au final par des pertes d'emplois ;
- la mondialisation, avec les délocalisations d'entreprises dans les pays à bas coût de main-d'œuvre et aux marchés en forte croissance ;

Il faut y ajouter un élément peut-être plus important encore :

- les forts gains de productivité réalisés dans l'industrie.

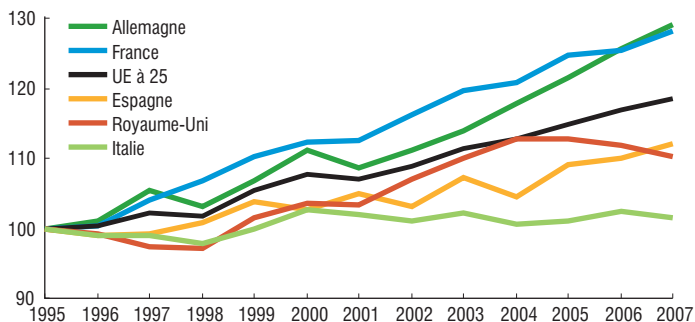
En effet, au cours de la période 1995-2007, dans l'UE à 25, les gains de productivité du travail ont été nettement plus soutenus dans l'industrie que dans l'ensemble de l'économie : + 2 %, contre + 1,4 % par an en moyenne. Là encore, les situations sont contrastées : à l'opposé de l'Allemagne et de la France, où les gains de productivité *relatifs* ont été importants, en Italie, la productivité n'a pas évolué plus favorablement dans l'industrie que dans les autres secteurs (*graphique 5*).

Ces gains de productivité élevés ont permis de fortes baisses de prix des produits industriels de l'Union européenne : pendant la période 1995-2007, le différentiel de hausse des prix entre l'industrie et l'ensemble des biens et services s'est creusé d'environ 10 points de pourcentage. En conséquence, si, *en valeur*, la part de la valeur ajoutée industrielle dans la valeur ajoutée

totale a sensiblement reculé en Europe, *en volume*, elle est restée stable à 19 % pour l'UE à 25 (*graphique 6*). Cette stabilité résulte notamment du dynamisme de l'industrie allemande, qui a plus que contrebalancé le recul important de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB au Royaume-Uni.

5. Productivité du travail dans l'industrie par rapport à celle de l'ensemble de l'économie

Indices, base 100 au 4^e trimestre 1995

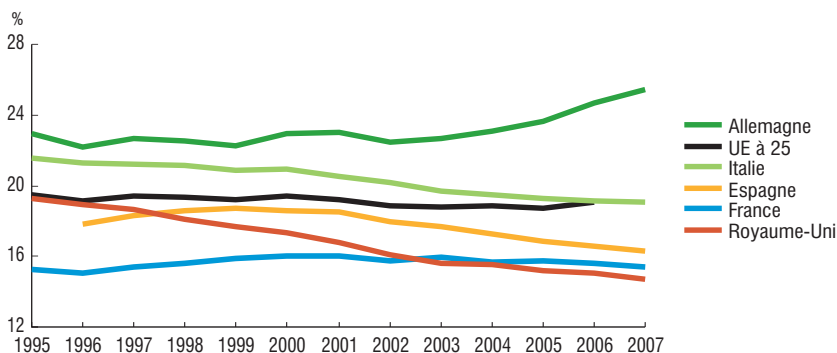


Champ : industrie manufacturière, y compris IAA, hors énergie.

Source : Eurostat.

L'industrie européenne garde un effet d'entraînement important sur le reste de l'économie, notamment sur le secteur des services aux entreprises, auxquels elle recourt largement. En effet, au-delà du phénomène classique d'externalisation de services auxiliaires (informatique, nettoyage, comptabilité, etc.), ce sont certains « segments » du processus même de production (conception, études, etc.) qui peuvent être sous-traités auprès d'entreprises de service. Mais ces « transferts » n'expliquent qu'une partie du surcroît de gains de productivité de l'industrie par rapport au reste de l'économie. Celui-ci provient aussi des innovations industrielles, l'industrie réalisant les quatre cinquièmes de la dépense intérieure de R & D des entreprises (DIRDE) en Europe. C'est ce surcroît de gains de productivité de l'industrie qui mesure son effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie.

6. Part en volume de l'industrie dans la valeur ajoutée totale



Note : en volume prix 2000. Les données de 1995 ne sont pas disponibles pour l'Espagne et celles de 2007 pour l'Union européenne.

Champ : branche de l'industrie manufacturière (y compris IAA, produits de la cokéfaction, du raffinage et des industries nucléaires).

Source : Eurostat - Comptes nationaux annuels.

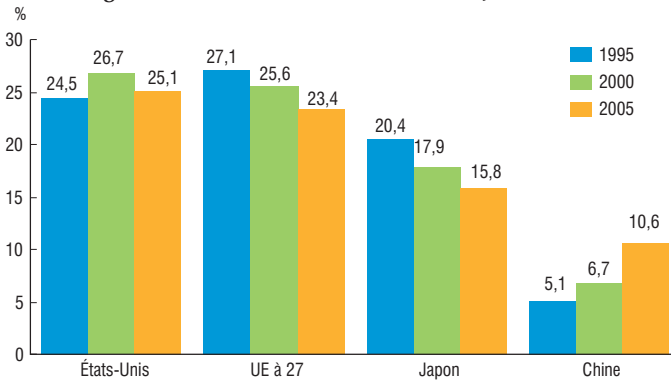
1.2 L'Europe demeure un acteur majeur de l'industrie mondiale

La construction européenne (*parties 2 et 3 de ce dossier*) est, en elle-même, une réponse au défi de la mondialisation. En effet, l'existence d'un vaste marché intérieur capable de générer une forte demande a permis à l'industrie manufacturière européenne de préserver certaines positions, du moins d'en ralentir l'érosion, face à la montée en puissance des pays émergents, en premier lieu, la Chine.

L'Union européenne et les États-Unis sont les deux premières puissances industrielles : leur poids dans la valeur ajoutée industrielle mondiale est assez proche - environ le quart. Ensemble, ces deux puissances créent donc la moitié de la richesse industrielle de la planète.

Elles devancent le Japon, dont la position décline (15,8 % de la valeur ajoutée industrielle mondiale en 2005, contre 20,4 % dix ans plus tôt), fragilisé par la dure crise des années quatre-vingt-dix, et la Chine, dont le poids a, au contraire, doublé pendant la même période, avec 10,6 % en 2005, contre 5,1 % dix ans plus tôt (*graphique 7*).

7. Part en volume des grandes économies dans la valeur ajoutée industrielle mondiale



Note : US dollars constants 2000.

Champ : industrie manufacturière y compris IAA et énergie.

Sources : Coe-Rexecode - ONU.

Au sein de l'Union européenne, les industries des États membres sont assez différentes. Outre que leur poids dans l'économie nationale est très variable, entre une Allemagne très industrielle et un Royaume-Uni tourné vers les services financiers et d'assurance, les unes, telle l'industrie allemande, sont largement tirées par les exportations, les autres (les industries française et espagnole notamment) par le marché intérieur. Par ailleurs, la structure sectorielle de leur activité industrielle est également contrastée, entre des pays spécialisés comme l'Allemagne ou l'Italie, à l'image du Japon, et des pays généralistes comme la France ou l'Espagne, à l'image des États-Unis (*encadré 1*).

Globalement, le poids de l'industrie européenne se réduit : sa part de la valeur ajoutée industrielle mondiale est passée de 27,1 % en 1995 à 23,4 % en 2005. Ce poids, néanmoins élevé, ne s'explique pas seulement par la taille du marché intérieur européen. Réalisant les trois quarts des exportations de l'Union, l'industrie européenne est aussi le principal acteur de la mondialisation : en dollars courants, sa part de marché⁵ s'élevait à 20,7 % du commerce mondial de marchandises⁶ en 2006 (hors échanges intra-européens) contre 15,4 % pour l'industrie chinoise, 13,5 % pour l'industrie américaine et 9,7 % pour l'industrie japonaise.

⁵ Il s'agit de l'UE à 27.

⁶ y compris IAA, hors énergie.

Encadré 1 - La spécialisation industrielle en Europe, aux États-Unis et au Japon⁷

La *spécialisation* mesure le poids relatif d'un secteur particulier dans une économie autour d'une dimension caractéristique : exportations, emploi, valeur ajoutée, etc. L'essentiel de la littérature économique sur ce thème privilégie la première variable à partir de données portant sur les échanges commerciaux entre pays. Dans cet encadré, on retient la *valeur ajoutée*. La spécialisation est toujours une mesure « relative » dont il faut préciser le périmètre et les éléments de comparaison. Ici, l'échantillon de référence regroupe sept « puissances industrielles » : États-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Espagne. L'industrie (secteurs manufacturiers, agroalimentaires et énergie) est décomposée au niveau 2 de la classification internationale CITI en 29 segments d'activité. Cette représentation met, certes, en parallèle des secteurs de poids économique très différent mais a l'intérêt de composer une vue complète de la variété des productions industrielles. La spécialisation d'un pays dans un secteur particulier est alors mesurée par le ratio égal à la part dans le PIB national de la valeur ajoutée de ce secteur, rapportée à la part moyenne du même secteur dans le PIB des sept pays de l'étude. Un ratio supérieur à 1 dénote une spécialisation du pays dans ce secteur. Le degré de spécialisation de l'industrie d'un pays peut alors être apprécié au moyen d'un indice agrégé qui pondère le degré de spécialisation de chaque secteur industriel par sa valeur ajoutée. Un indice supérieur à 1 signifie que l'industrie du pays est spécialisée, cette spécialisation étant d'autant plus marquée que la valeur de l'indice est élevée. Le tableau suivant retrace l'évolution de cet indice dans les pays de l'échantillon pendant la période 1995-2005.

	2005	1995	Variation (%)
Japon	1,57	1,31	20
Italie	1,65	1,44	15
Allemagne	1,66	1,30	27
Royaume-Uni	1,12	1,41	- 21
Espagne	1,18	1,12	5
France	0,91	0,93	- 2
États-Unis	0,97	0,94	3

Une forte hétérogénéité entre les principaux États membres de l'UE apparaît : en France, comme au Royaume-Uni et en Espagne, l'industrie est plutôt généraliste : peu de secteurs se distinguent de la moyenne internationale et l'intensité productive dans les secteurs de spécialisation n'y est que légèrement supérieure à la moyenne. Au contraire, l'Italie et l'Allemagne se caractérisent par une forte spécialisation productive de leur industrie, aussi bien par le nombre des secteurs concernés que par l'intensité de cette spécialisation. Au-delà de l'Europe, les États-Unis sont généralistes, le Japon est, au contraire, très spécialisé. On notera enfin que les pays spécialisés ont accentué de façon significative l'intensité de leurs spécialisations au cours de la décennie étudiée, tandis que la situation a très peu évolué au sein des pays généralistes.

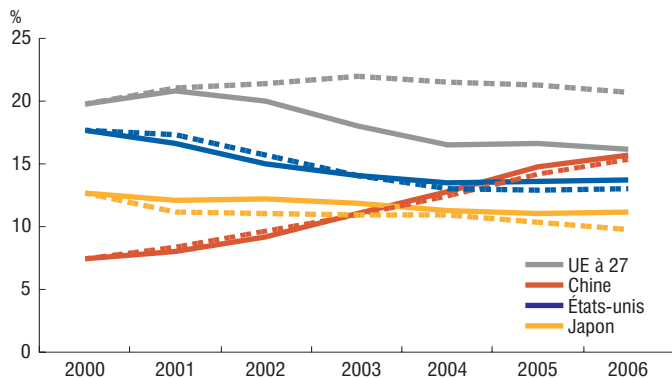
Cependant, deux limites doivent être apportées à ces résultats. En premier lieu, il convient de rappeler le poids des exportations de l'industrie allemande dans cette « performance » européenne sur les marchés mondiaux. Par ailleurs, en valeur, celle-ci tient pour une large part à la forte appréciation de l'euro depuis 2002. En effet, en dollars constants (*graphique 8*), les parts de marché de l'industrie européenne se sont réduites, comme celles des États-Unis et du Japon, sous la pression de la concurrence chinoise.

Il convient toutefois de mettre cette montée en puissance des industries émergentes dans la perspective du phénomène de « mondialisation ». En effet, l'activité économique des pays

⁷ Cet encadré reprend et actualise les travaux de G. Le Blanc (cf. « Pour en savoir plus »).

d'industrialisation ancienne se développe de plus en plus au sein de groupes multinationaux. Les stratégies de ces groupes sont motivées par des considérations de coût de la main-d'œuvre, de taux de change, d'optimisation fiscale, de proximité physique des marchés, etc. Elles recouvrent aussi bien les mouvements de délocalisation que d'implantation à l'étranger, particulièrement dans les industries émergentes. Ces éléments relativisent la menace que fait peser sur la production industrielle du Nord la pression concurrentielle du Sud. L'appréciation de cette menace repose en effet sur la mesure traditionnelle du commerce extérieur, basée sur la localisation géographique des unités impliquées dans les échanges. Or, celle-ci ne prend que très imparfaitement en compte le phénomène de la mondialisation⁸.

8. Parts de marché des exportations de produits manufacturés des grandes économies



En valeur, dollars courants (pointillé).

En volume, dollars constants 2000 (trait plein).

Note : les parts de marché en dollars constants ne doivent pas être appréciées en niveau, celui-ci dépendant de la date retenue pour fixer le cours du dollar avec l'euro, le yen et le yuan. En 2000, le cours du dollar était élevé, ce qui contribue, sur le graphique, à une sous-estimation de la part de marché de l'Union européenne. Toutefois, les évolutions de ces parts traduisent bien une réalité économique en termes réels.

Champ : produits manufacturés y compris IAA, hors énergie. Échanges intra-UE exclus.

Source : Cepii - base de données Chelem.

L'appréciation de la concurrence des pays émergents n'est donc pas si simple qu'elle peut paraître. En particulier, le schéma selon lequel ces économies échangeaient des produits de base (comme l'habillement) contre des produits plus élaborés (typiquement des machines et des équipements) est aujourd'hui dépassé. En termes de secteurs industriels, les exportations des pays émergents sont désormais proches de celles des pays avancés, caractérisées par l'importance des biens d'équipement, avec de plus en plus de produits technologiques. C'est ce que montre le graphique 9 dans le cas de la Chine.

Ainsi, selon une étude du Cepii⁹, la montée des exportations chinoises vers les États-Unis se serait surtout faite sur les produits de haute technologie*, alors que les exportations européennes ou japonaises seraient majoritairement constituées de produits de moyenne technologie.

Cependant, la concurrence entre industries émergentes et avancées est complexe. Il y a bien une spécialisation, mais à un niveau plus fin que celui des produits (et bien sûr des secteurs) : celui des *variétés* ou *gammes* au sein des produits. De fait, l'analyse des prix unitaires montre¹⁰ que, pour les mêmes produits, les pays émergents se positionnent plutôt sur des gammes inférieures alors que les pays d'industrialisation ancienne réalisent leurs parts de marché sur les gammes supérieures. L'examen des exportations vers les États-Unis conforte cette analyse, quel que soit le niveau

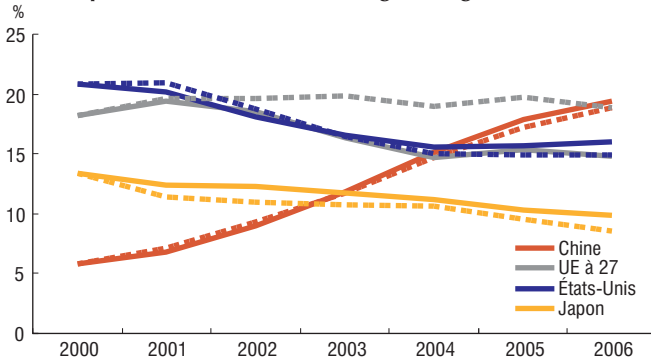
* Voir « Définitions » en annexe.

⁸ Une analyse détaillée de cette question est développée dans le chapitre 4 de la « Vue d'ensemble ».

⁹ « La Lettre du Cepii », n°270, septembre 2007.

¹⁰ Cf. document du Cepii mentionné supra.

9. Parts de marché des produits de haute technologie des grandes économies



En valeur, dollars courants (pointillé).

En volume, dollars constants 2000 (trait plein).

Note : les parts de marché en dollars constants ne doivent pas être appréciées en niveau, celui-ci dépendant de la date retenue pour fixer le cours du dollar avec l'euro, le yen et le yuan. En 2000, le cours du dollar était élevé, ce qui contribue, sur le graphique, à une sous-estimation de la part de marché de l'Union européenne. Toutefois, les évolutions de ces parts traduisent bien une réalité économique en termes réels.

Champ : produits manufacturés y compris IAA, hors énergie. Échanges intra-UE exclus.

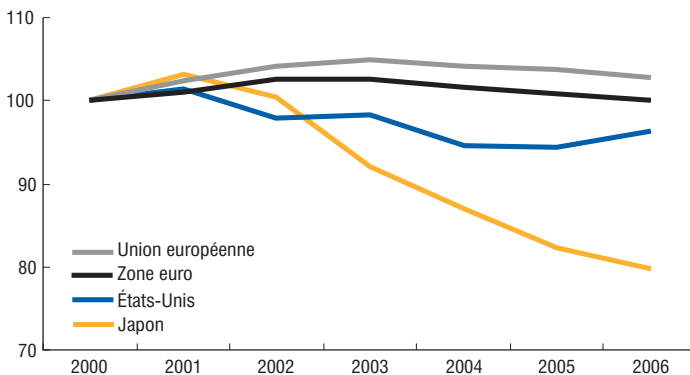
Source : Cepii - base de données Chelem.

technologique (bas, moyen ou haut) des produits. C'est donc à ce niveau de finesse - celui des variétés - que joue la théorie traditionnelle du commerce international, s'appuyant sur le paradigme de l'avantage comparatif.

Les coûts salariaux unitaires dont disposent les pays émergents, très inférieurs à ceux des pays avancés, ne sont pas étrangers à cette analyse. Leur réduction est, pour les pays d'industrialisation ancienne, un enjeu majeur car le risque d'une montée en gamme des industries émergentes est inévitable. Le graphique 10 montre que les économies avancées ont entrepris d'importants efforts dans cette direction. Toutefois, dans cette voie, l'Union européenne est en retard par rapport aux États-Unis et surtout au Japon, dont les coûts salariaux unitaires se sont réduits de 20 % depuis 2000. Cette diversité de situations reflète les divergences dans la répartition des gains, dans tous les cas substantiels, de productivité du travail : alors qu'au Japon ils ne sont pas répercutés sur les salaires horaires, ils le sont largement aux États-Unis et totalement dans l'Union européenne.

10. Coûts salariaux unitaires dans l'industrie

Indices, base 100 en 2000

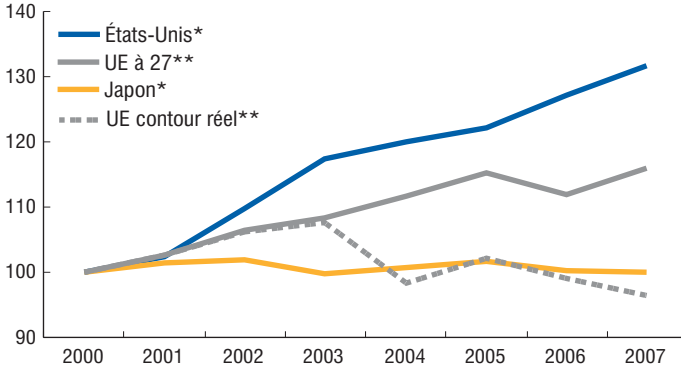


Champ : industrie manufacturière, y c. IAA, hors énergie.

Source : OCDE.

11. Coûts salariaux horaires dans l'industrie

Monnaie nationale, indices, base 100 en 2000



Note : alors que la courbe grise en trait plein correspond à l'ensemble des 27 membres de l'UE pour toute la période 2000-2007, la courbe en pointillé correspond à la composition réelle de l'Union européenne pour chaque année considérée (tableau 1).

Champ : industrie manufacturière, y c. IAA et hors énergie.

Sources : * Bureau of Labor Statistics, ** Eurostat.

On notera (courbe en pointillés sur le graphique 11) que l'intégration des nouveaux États membres a permis à l'Union européenne de réduire ses coûts salariaux horaires moyens. En effet, d'une part, ces coûts sont dans les NEM d'environ le quart de ceux observés en zone euro et, d'autre part, les NEM représentent le quart de l'effectif salarié de l'industrie européenne alors que leur part dans la valeur ajoutée ou les exportations de l'UE ne dépasse pas 10 %.

1.3 Le retard de l'Europe sur les États-Unis et le Japon en termes de dépenses privées de R & D est à la fois important et persistant

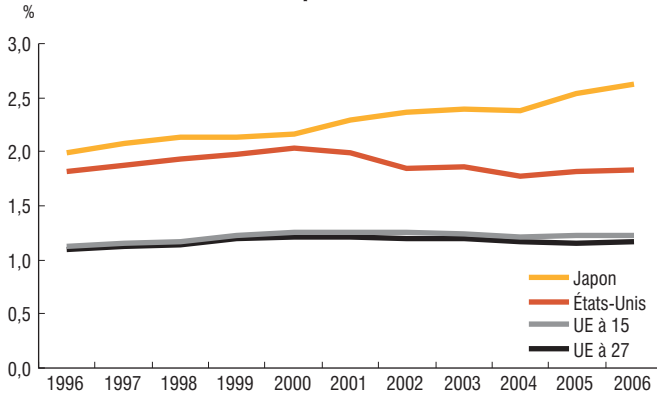
Pour l'Union européenne, comme pour l'ensemble des pays d'industrialisation ancienne, handicapés par des coûts de production élevés, la compétitivité repose essentiellement sur l'innovation, permettant seule de disposer d'un avantage comparatif assurant un meilleur positionnement en gamme vis-à-vis des industries émergentes. L'effort de recherche et développement des entreprises est donc un enjeu majeur. Or, là aussi, l'industrie européenne est en retard sur les États-Unis et le Japon. Ce retard est à la fois important et persistant.

Rapportée au PIB, la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises (DIRDE) ne s'élevait en effet qu'à 1,22 % pour l'UE à 15 en 2006, contre 1,84 % pour les États-Unis et 2,62 % pour le Japon (graphique 12).

Les causes de ce retard sont d'ordre structurel. Elles peuvent tenir à un mauvais positionnement sectoriel - une activité moindre dans les secteurs intenses en R & D - ou bien, au sein des activités technologiques, à un moindre effort de recherche. Plus précisément, la part de la dépense de R & D dans le PIB peut se décomposer comme la somme des intensités de R & D propres à chaque secteur d'activité (intensités « intrasectorielles » de R & D) pondérées par le poids respectifs des secteurs dans la valeur ajoutée totale. Ainsi, le différentiel d'intensité de R & D entre l'Europe et les États-Unis peut provenir de deux types d'écart (l'un n'excluant pas l'autre) :

- soit l'Europe est spécialisée dans des secteurs moins intenses en R & D que les États-Unis (effet de composition sectorielle de la valeur ajoutée) ;
- soit l'intensité de R & D dans chaque secteur est moins importante en Europe qu'aux États-Unis (effet intrasectoriel).

12. Intensité de l'effort de R & D des entreprises dans les économies avancées



Note de lecture : la dépense intérieure de R & D des entreprises par rapport au PIB est passée de 1,99 % à 2,62 % entre 1996 et 2006 au Japon alors qu'elle passait de 1,13 % à 1,22 % dans l'UE à 15.

Champ : ensemble des secteurs de l'économie.

Source : OCDE.

Des données de l'OCDE (relatives à l'année 2003, dernière année disponible) permettent une telle décomposition pour l'Europe, les États-Unis et le Japon, fondée sur la distinction de neuf grands secteurs (hors secteur agricole) dans l'économie marchande¹¹ (cf. *rapport sur la valorisation de la recherche*). Cette décomposition met tout d'abord en évidence des différences de spécialisation sectorielle entre ces grandes économies. En particulier, les trois secteurs les plus intenses en R & D - les produits des TIC, les équipements de transport et les produits pharmaceutiques - représentent une part plus importante de la valeur ajoutée du secteur privé en Europe (près de 13 %) qu'aux États-Unis (moins de 11 %). L'Europe est cependant derrière le Japon, où ces secteurs à forte intensité de R & D représentent près de 16 % de la valeur ajoutée totale. La faiblesse du niveau de dépenses privées de R & D en Europe par rapport aux États-Unis n'est donc pas due à une trop faible spécialisation dans les secteurs technologiques mais à une intensité de R & D moindre dans chaque secteur. La structure sectorielle peut en revanche expliquer une partie de l'écart d'intensité globale de R & D entre l'Europe et le Japon, puisque ce dernier est davantage spécialisé que l'Europe dans les secteurs qui consacrent la part la plus importante de leur valeur ajoutée à la R & D.

Afin de quantifier l'importance relative des facteurs « structure industrielle » et « intensité intra sectorielle de R & D » dans l'explication de l'écart d'intensité globale de R & D des entreprises entre l'Europe et les États-Unis, l'OCDE a estimé l'intensité de R & D du secteur privé en Europe :

1. d'une part, si elle présentait la même structure industrielle que les États-Unis (à intensité de R & D inchangée pour chacun des secteurs) ;
2. d'autre part, si elle présentait, dans chaque secteur, la même intensité de R & D qu'aux États-Unis (à structure sectorielle inchangée).

Ce travail confirme que la différence de composition sectorielle du secteur privé entre les deux blocs n'explique pas l'écart d'intensité de R & D entre l'Europe et les États-Unis : dans le cas (1), l'intensité de l'Europe ne s'accroîtrait pas : elle diminuerait au contraire légèrement. Au contraire, à structure industrielle inchangée, mais avec, dans chaque secteur, le même effort de R & D qu'aux États-Unis - cas (2) -, l'intensité de R & D privée en Europe s'accroîtrait fortement, dépassant même légèrement celle des États-Unis.

¹¹ Ces secteurs sont : les services commerciaux, la construction, l'eau-gaz-électricité, les industries métallurgiques, les produits alimentaires-textile-cuir-bois et papier, l'industrie pharmaceutique et produits minéraux hors métaux, les équipements de transport, les industries des TIC, les autres industries.

Consciente de la gravité du problème, l'Union européenne a mis en place la « stratégie de Lisbonne », destinée notamment à accroître l'intensité de R & D en Europe. Tardant à produire ses effets, cette politique a été relancée en 2005 (section 3.5).

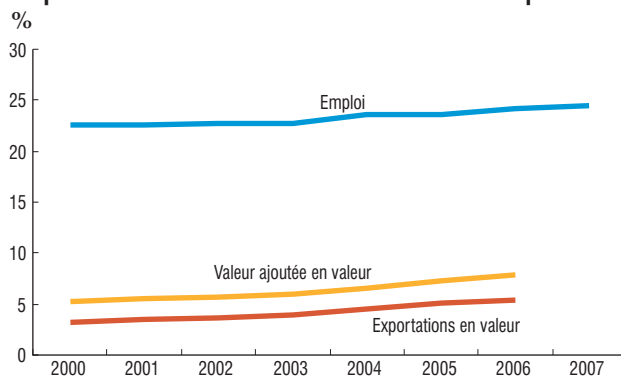
1.4 Les « nouveaux États membres » : un dynamisme stimulé par l'adhésion à l'UE

Les nouveaux États membres (NEM) - les pays d'Europe centrale et orientale avec Chypre et Malte - constituent une entité spécifique au sein de l'Union européenne. Leur poids économique est encore faible, sauf en termes d'emploi – le quart de l'UE à 27 –, ce qui illustre bien le gap économique qui les sépare de l'UE à 15. Ils se caractérisent cependant par une forte croissance industrielle, et leur poids au sein de l'UE s'accroît, comme le montre le graphique 13.

Après la récession qui a suivi l'effondrement des systèmes à planification centralisée au début des années quatre-vingt-dix, les pays d'Europe centrale et orientale se sont en effet engagés sur la voie d'une croissance rapide (tableau 14). Cette croissance a été soutenue par des réformes structurelles et institutionnelles, dans la perspective d'une adhésion à l'Union européenne, dont le processus a été lancé fin 1997, effective en mai 2004 pour dix d'entre eux et en janvier 2007 pour les deux derniers (tableau 1).

L'industrie de ces nouveaux États membres est compétitive et gagne des parts de marché : en 2006, les NEM représentaient 5,4 % des exportations de l'UE à 27, contre 3,2 % en 2000. Depuis leur adhésion à l'UE, les NEM sont prisés des investisseurs. Ainsi, entre 2003 et 2006, ils ont accueilli 4,6 % des flux d'investissements directs étrangers* (IDE) mondiaux, contre 2,3 % entre 1999 et 2002. En 2006, 3,6 % des stocks d'IDE mondiaux étaient localisés dans les NEM, principalement en Pologne, en République tchèque et en Hongrie, ces pays concentrant à eux trois les deux tiers des exportations des NEM. Ces capitaux sont, en grande partie, d'origine européenne.

13. Poids économique des NEM dans l'industrie de l'Union européenne



Note : les données 2007 pour la valeur ajoutée et les exportations ne sont pas disponibles.

Champ : industrie manufacturière, y compris IAA, hors énergie.

Source : Eurostat.

Pays le plus peuplé, avec plus de 40 millions d'habitants, la Pologne est aussi le NEM le plus dynamique économiquement. Ses exportations ont été multipliées par 2,5 entre 2003 et 2006. Premier pays pour l'accueil d'investissements étrangers, la Pologne a développé une industrie assez homogène avec, toutefois, une dominante dans l'automobile (18 % des exportations en 2006) et une faiblesse dans l'informatique (0,5 %).

* Voir « Définitions » en annexe.

14. Croissance du PIB en volume dans les nouveaux États membres*

Taux de croissance annuel moyen, en %

	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Bulgarie	-2,6	-0,8	5,0
République tchèque	-1,0	1,1	3,3
Estonie	-6,2	5,6	7,3
Lettonie	-11,8	5,4	7,8
Lituanie	-10,0	4,2	7,7
Hongrie	-2,4	4,0	4,1
Pologne	2,2	5,1	2,9
Roumanie	-2,1	-1,3	5,9
Slovénie	-0,6	4,4	3,4
Slovaquie	-1,7	3,7	4,8
Ensemble	-1,0	3,5	3,9
<i>Zone euro</i>	1,5	2,8	1,5

* hors Chypre et Malte.

Source : BCE.

Quatre fois moins peuplée que la Pologne, la République tchèque réalise pourtant des exportations d'un niveau comparable. Son industrie est spécialisée dans l'automobile (20 % des exportations en 2006) et dans les machines-outils (14 %).

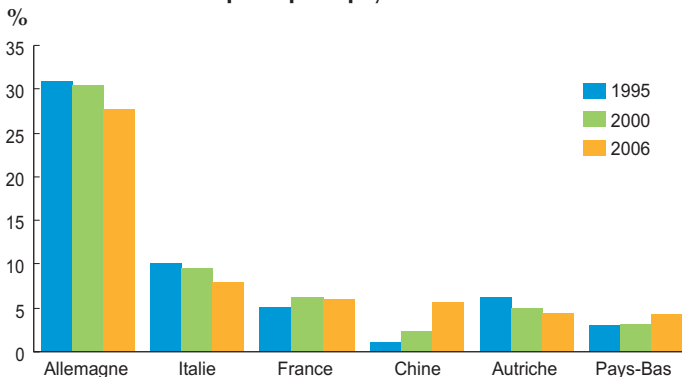
La Hongrie est au deuxième rang en termes de stock d'IDE parmi les NEM. Ce pays s'est fortement spécialisé dans les secteurs des TIC (télévision, informatique et équipement électrique), qui représentent 37 % de ses exportations, contre 20 % en moyenne dans les NEM.

Enfin, entrée plus tardivement dans l'Union européenne, la Roumanie est encore en retrait quant aux exportations (8 % de l'ensemble des exportations des NEM en 2006), mais elle est en passe de rattraper son retard : en 2006, elle était le deuxième pays d'accueil d'IDE étrangers en termes de flux, juste derrière la Pologne.

Les grandes firmes européennes, notamment dans le secteur automobile, ont investi dans l'industrie des NEM afin de s'implanter sur de nouveaux marchés en forte croissance. Plus généralement, l'industrie des NEM est intégrée à une grande réorganisation de la chaîne de production européenne dans les secteurs les plus intensifs en main-d'œuvre, où elle possède des avantages comparatifs importants. Ainsi, outre les implantations industrielles étrangères, les entreprises industrielles locales des NEM sont sous-traitantes d'une part grandissante de la production européenne, notamment dans les secteurs des TIC.

L'Allemagne reste de loin le premier partenaire des NEM, avec 28 % de parts de marché à l'exportation en 2006 (graphique 15), loin devant l'Italie (8 %) et la France (6 %). Elle est aussi,

15. Parts de marché industriel des principaux pays fournisseurs des NEM



Champ : produits manufacturés, y compris IAA.

Source : Cepii - base de données Chelem.

de loin également, le premier importateur de produits industriels des NEM (25 % de leurs exportations, contre 7 % pour l'Italie et 6 % pour la France). Les liens unissant les NEM à l'Allemagne sont plus étroits en raison de leur proximité géographique et d'une implantation allemande assez ancienne.

2 - Quelle politique industrielle dans le cadre du marché unique ?

La politique européenne de concurrence s'enracine dans la création même de l'Union : elle est indissociable du grand marché unique - à l'origine, le « marché commun ». Elle vise à accroître le bien-être des consommateurs en favorisant l'efficacité économique par l'allocation optimale des ressources, l'efficacité des producteurs et le progrès technique. La concurrence ne constitue donc pas une fin en soi. Elle n'est qu'un moyen, certes privilégié, pour atteindre des objectifs économiques.

2.1 Une politique de concurrence affirmée au niveau communautaire

Dès le Traité de Rome en 1958, la politique de concurrence a été définie comme une politique commune, avec un ensemble de règles strictes et des pouvoirs propres importants de la Commission. La politique industrielle, qui repose avant tout sur la compétence des États, doit respecter ce cadre. Comme le dispose l'article 3 du Traité de Rome, la Communauté établit un « régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun ». La justification de la compétence de l'Union pour élaborer et mettre en œuvre une politique communautaire de la concurrence est triple :

- la construction d'un marché unique appelle la création d'un régulateur à l'échelle de ce marché, les autorités de concurrence et les juridictions nationales n'étant pas en mesure d'apprécier les atteintes à la concurrence de dimension européenne ;
- une harmonisation des politiques nationales de concurrence est nécessaire ;
- c'est à l'Union européenne que revient la mission de contrôler les entraves à la concurrence.

Ces entraves sont de trois natures : les pratiques anticoncurrentielles, les concentrations et les aides d'État. L'article 81 du Traité de Rome interdit les *accords entre entreprises* qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, notamment lorsqu'ils visent à fixer les prix sur le marché, répartir géographiquement les marchés ou définir les quantités produites. L'article 82 du Traité interdit, quant à lui, aux entreprises d'exploiter de façon abusive une *position dominante* sur un marché pertinent¹², c'est-à-dire d'agir indépendamment du comportement de ses concurrents, de ses clients et, au final, des consommateurs. En corollaire, la Commission possède le pouvoir de contrôler les concentrations, mission plus délicate puisqu'il s'agit de déceler *a priori* et, de surcroît, dans un délai très court, les risques de position dominante induits par de telles opérations. S'agissant des *aides d'État* (articles 87 à 89 du Traité de Rome), il revient à la Commission européenne de déterminer si elles sont ou non contraire à la norme du Traité (la Direction générale de la concurrence gère le système de notification et d'autorisation). La Commission définit une aide d'État par quatre critères cumulatifs. Elle doit :

- engendrer un avantage net pour son bénéficiaire ;
- être sélective, au sens où elle vise un bénéficiaire spécifique¹³ ;
- être directement financée par des ressources publiques¹⁴ ;

¹² Un marché pertinent est défini comme le lieu de confrontation entre l'offre et la demande de produits substituables entre eux mais non substituables à d'autres biens. Ce marché sert de cadre à l'analyse des Autorités de concurrence.

¹³ Une mesure générale, comme un crédit d'impôt pour l'ensemble d'un secteur industriel, n'est donc pas une aide d'État.

¹⁴ Au sens large toutefois, puisque des conditions préférentielles accordées par une entreprise publique à des acteurs sur le marché peuvent être considérées comme une aide d'État.

- affecter les échanges entre les États membres.

La Commission évalue le bilan entre la distorsion de concurrence due à l'aide et la contribution de celle-ci à l'intérêt communautaire. Elle décide alors si l'aide est compatible avec le marché commun.

2.2. Les États ont cependant conservé des politiques industrielles nationales

Parallèlement à la politique de la concurrence de l'Union européenne, les États ont conservé des politiques industrielles nationales. Selon les pays, elles occupent une place plus ou moins importante, reflétant des conceptions différentes des mérites de l'intervention publique. Ainsi, en Allemagne, le terme de « politique industrielle » est employé avec prudence. L'accent est mis sur le libre fonctionnement des marchés, le rôle de l'État se limitant à la garantie de conditions cadres favorables à la compétitivité de l'industrie, au plan juridique, fiscal ou budgétaire. Toutefois, il est considéré comme stratégique que les centres de recherche et de décision restent dans le pays (politique du « *Standort Deutschland* », « site-Allemagne »). En France, la plupart des grands succès industriels actuels sont le fruit d'une politique industrielle volontariste, déployée à partir des années soixante, avec le lancement de grands projets industriels et technologiques, dans le nucléaire, l'espace, l'aéronautique, l'électronique. Cette politique s'est appuyée sur les organismes publics de recherche, ainsi que sur les grandes entreprises, qu'elles soient nationalisées ou privées, qui ont bénéficié de prêts ou de commandes publiques.

Quel que soit leur rôle, en Europe ou dans des zones plus traditionnellement enracinées dans le libéralisme économique comme les États-Unis, les politiques industrielles s'articulent autour de trois axes principaux :

- le soutien à la recherche et à l'innovation ;
- le soutien aux PME ;
- l'intervention dans les secteurs stratégiques.

La politique de recherche et d'innovation s'organise de diverses façons. Outre les dispositifs d'allègement de charges, fiscales notamment, en lien direct avec les dépenses de R & D - tel le crédit impôt recherche (CIR), que l'on retrouve dans beaucoup de pays -, de façon permanente des « agences » soutiennent des projets plus ou moins lourds à partir d'initiatives publiques ou privées. Elles procèdent généralement par l'octroi de subventions ou d'avances remboursables. À côté de ces dispositifs, les pouvoirs publics développent de grands programmes, « initiatives » ou politiques structurées autour d'objectifs sectoriels, thématiques ou territoriaux. Ainsi, en France, la politique des pôles de compétitivité vise à renforcer, sur un même territoire, les synergies entre entreprises, centres de formation et unités de recherche. En Allemagne, l'initiative « *High Tech Strategie* » prévoit un financement public de dix à vingt milliards d'euros sur plusieurs années dans près d'une vingtaine de domaines d'innovation prioritaires. Aux États-Unis, « *l'Advanced Energy Initiative* » prévoit une augmentation importante des crédits de recherche alloués aux nouvelles technologies de l'énergie.

Un soutien spécifique aux PME est un dénominateur commun aux politiques industrielles nationales. Les vecteurs sont les mêmes : agences (OSEO en France), allègements de charges, initiatives (tel le programme TIC-PME 2010 pour la France).

Au plan sectoriel, la nécessité d'une intervention publique est reconnue pour la Défense, dans l'aéronautique, le spatial, ou le nucléaire, en raison des risques élevés des investissements. Les États peuvent limiter, voire interdire, la prise de participation dans certaines entreprises ou fixer des règles très strictes en matière d'accès aux marchés publics pour des motifs de sécurité publique ou de défense nationale.

2.3 Politique industrielle et politique de la concurrence sont complémentaires

Pour autant, la politique industrielle a longtemps été critiquée au sein de l'Union européenne parce qu'on considérait qu'elle faisait peser un risque sur le marché unique. Cependant, la crainte d'une « désindustrialisation » en Europe (*partie 1 de ce dossier*) a relancé le débat sur la pertinence de la politique de la concurrence, telle qu'elle est menée, et sur la nécessité d'une politique industrielle européenne. Il existerait pour certains¹⁵, au plan communautaire, un déséquilibre important entre la politique industrielle et la politique de concurrence.

Pourtant, la politique industrielle et celle de la concurrence visent l'une et l'autre le même objectif d'efficacité économique, qu'elles s'efforcent simplement d'atteindre par des moyens différents, mais complémentaires. Il existe en effet des fondements économiques à la politique industrielle, et donc des arguments économiques susceptibles d'être utilisés pour défendre sa place à côté d'une politique de la concurrence qui ne garantit pas systématiquement des décisions optimales. Ces arguments reposent sur l'existence de « défaillances de marché », c'est-à-dire de circonstances dans lesquelles certaines des hypothèses qui fondent l'optimalité économique de la concurrence pure et parfaite ne sont pas satisfaites.

Ainsi, l'une des hypothèses qui sous-tend le caractère optimal de l'équilibre concurrentiel est la *présence sur le marché d'un grand nombre de concurrents*. Si la politique de la concurrence prend en compte cet aspect lors du contrôle des fusions - une concentration excessive du marché est jugée néfaste -, elle peut aussi parfois pénaliser le maintien d'un certain degré de concurrence en empêchant les plans destinés à soutenir la présence de tel ou tel compétiteur sur le marché. Bien sûr, il ne faut pas soutenir artificiellement la présence d'entreprises peu performantes et sanctionnées par le marché. La politique industrielle ne peut donc être justifiée que pour des actions de soutien ponctuelles, accompagnées de plans de redressement.

La *nature des rendements d'échelle* de certaines activités doit également être examinée de près. Quand les rendements sont croissants, la production à moindre coût exige, en théorie, qu'une seule entreprise soit présente sur le marché. La concurrence n'est alors pas souhaitable. La solution préconisée consiste, dans ce cas, à créer un monopole régulé. En pratique, il est difficile de réguler un monopole. La politique industrielle en faveur d'un deuxième ou troisième producteur est alors justifiée dès lors qu'elle arbitre correctement entre l'efficacité productive (qui exige qu'il n'y ait qu'un petit nombre, voire un seul producteur) et les gains que permet la concurrence (meilleure qualité, prix plus bas, incitation à l'innovation, etc.). Le duopole Boeing - Airbus en constitue un exemple à l'échelle mondiale.

Le caractère optimal de l'équilibre concurrentiel suppose que l'investissement dans certaines *activités à risque, mais à potentiel de croissance et effet d'entraînement importants* ne soit pas pénalisé de façon excessive. Or, en dépit de l'existence des mécanismes traditionnels de partage du risque (assurance, marchés financiers, etc.), la rentabilité économique peut être trop incertaine pour engendrer un niveau suffisant d'investissement, ce qui peut justifier une intervention publique soit sur les mécanismes de financement et le partage des risques, soit sur le secteur considéré lui-même. Le souhait de faire émerger certaines activités peut ainsi justifier des programmes industriels (par exemple, en France, dans le domaine du nucléaire).

D'autres défaillances du marché légitiment la mise en place de politiques industrielles correctrices, notamment les *effets externes*, les *biens publics*, les problèmes de *coordination*.

Il y a des *effets externes* lorsque des acteurs ne tiennent pas pleinement compte des conséquences de leurs activités sur les autres acteurs de la société, qu'il s'agisse d'un coût (effets externes négatifs), comme dans le cas de la pollution industrielle, ou d'un bénéfice que d'autres acteurs peuvent partager sans effort d'investissement (effets externes positifs), comme dans les domaines de la recherche et de l'innovation. Diverses formes d'intervention sont possibles, comme « l'internalisation » de l'effet externe (création de marché de quotas de CO₂) ou bien l'octroi de subventions ou d'aides fiscales (le CIR relève de cette démarche).

¹⁵ Cf. Assemblée nationale, 2007.

Les *biens publics* sont des biens qui profitent à la société dans son ensemble, mais qui ne sont généralement pas fournis par le marché car il est difficile, voire impossible, d'empêcher quiconque de les utiliser (et, partant, de les faire payer). Il s'agit typiquement de la défense nationale, domaine dans lequel la présence d'opérateurs nationaux se justifie.

L'efficacité des marchés peut également pâtir d'un *problème de coordination* entre acteurs. C'est ce qui justifie l'intervention de la Commission dans les domaines de la normalisation, des infrastructures de transport, ou dans celui de l'innovation.

Enfin, si la concurrence conduit à un *optimum au niveau mondial*, rien ne garantit que le bilan net pour l'Europe ne se traduise pas par une perte. Ainsi, on pourrait justifier la politique industrielle communautaire par l'incapacité à répartir correctement, entre l'Europe et le reste du monde, les gains que procure la concurrence mondiale. Toutefois, l'industrie n'est que l'un des secteurs soumis à concurrence et susceptible de redistribuer les surplus entre États au niveau mondial. Des pertes dans un secteur peuvent être compensées par des gains dans d'autres et c'est cet espoir qui légitime la levée des barrières protectionnistes.

2.4 « Politique industrielle européenne » et « politiques industrielles nationales en Europe »

Il faut distinguer les succès de la « politique industrielle européenne » en tant que telle de ceux des « politiques industrielles en Europe ». Les premiers sont partiellement ou totalement attribuables à une intervention des institutions de l'Union. Les autres relèvent plutôt d'initiatives nationales, isolées ou communes à plusieurs pays.

Dans la première catégorie, figure le succès de la téléphonie mobile dite de « deuxième génération », celle du GSM. Les institutions européennes ont joué un rôle déterminant en encourageant la recherche et, surtout, la définition de normes harmonisées pour ce qui est devenu un standard reconnu au niveau mondial. Les fabricants européens de terminaux et d'équipements (Nokia, Ericsson, Alcatel, etc.) en ont tiré profit pendant deux décennies, même si aujourd'hui leur situation concurrentielle est devenue plus précaire.

Dans la seconde, on mentionnera évidemment les industries aéronautique (Airbus, dont les déboires récents ne doivent pas faire oublier l'incontestable réussite technique et commerciale) et spatiale (Ariane, qui contrôle la plus grande partie du marché mondial des lanceurs de satellites). De fait, conformément au principe de *subsidiarité*, une action au niveau communautaire n'est justifiée que si ses objectifs ne peuvent pas être réalisés de façon suffisante par les États membres et le seront de façon plus efficace dans le cadre d'une politique communautaire. Dans le contexte du marché intérieur, l'existence de réglementations nationales différentes peut ainsi générer des coûts importants pour les entreprises qui, dès lors qu'elles opèrent au niveau communautaire, doivent se conformer à chacune des législations¹⁶. Dans ces situations, une politique industrielle communautaire est justifiée. Elle ne l'est pas lorsque les enjeux sont locaux et que les situations ou les préférences divergent trop au sein de l'Union. Une approche décentralisée est alors préférable.

2.5 Une prise de conscience au niveau communautaire de la nécessité de la politique industrielle

Pratiquement absente du débat communautaire depuis le début des années quatre-vingt-dix, la politique industrielle est réapparue en 2002, dans le contexte du ralentissement économique lié à l'éclatement de la « bulle internet » et d'une accélération de la mondialisation. La Commission

¹⁶ Ainsi, les frais de traduction et de renouvellement d'un brevet européen dans chaque État membre de l'Union le rendait deux à trois fois plus cher à obtenir qu'un brevet américain ou japonais.

a en effet publié une série de « communications »¹⁷ abordant le risque de désindustrialisation, le poids de la réglementation, l'impact de l'élargissement et de la mondialisation sur l'industrie, ainsi que les conséquences des différentes politiques communautaires sur la compétitivité industrielle.

Dans le contexte de la relance de la « stratégie de Lisbonne » (*encadré 2*), la communication d'octobre 2005 intitulée « Mettre en place le programme communautaire de Lisbonne : un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'Union européenne - vers une approche plus intégrée de la politique industrielle » analyse vingt-sept secteurs industriels et introduit sept initiatives sectorielles et sept initiatives horizontales (*encadré 3*). Ces initiatives ont fait l'objet d'un suivi spécifique selon l'approche jugée la plus appropriée : des groupes de haut niveau réunissant des décideurs politiques, ainsi que les groupes d'experts et les groupes de travail internes de la Commission chargés d'améliorer la synergie entre les différentes politiques de la Commission.

Encadré 2 - La « stratégie de Lisbonne » pour la croissance et l'emploi

En mars 2000, les États membres de l'UE se sont donné pour but de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 ». De nombreux objectifs ont été fixés : renforcer l'innovation et la recherche-développement (objectif de 3 % du PIB consacré aux dépenses de R & D), accélérer les réformes structurelles, notamment par l'achèvement du marché intérieur ; moderniser le modèle social européen en vue de porter le taux d'emploi à 70 % ; réduire l'excès de bureaucratie ; doser judicieusement les politiques macroéconomiques.

Cette stratégie a été relancée en 2005, après que son évaluation eut estimé qu'elle n'était pas suffisamment ciblée, et que les progrès accomplis étaient limités. Elle est désormais plus axée sur la croissance et l'emploi. La plupart des objectifs chiffrés définis dans la première version ont été abandonnés, seuls sont maintenus des objectifs quantitatifs pour l'emploi et les dépenses de R & D. Outre le resserrement des priorités, la gouvernance de la stratégie a été améliorée, avec une répartition plus précise des compétences au niveau communautaire et au niveau national. Les États membres ont établi des programmes nationaux de réforme exposant leurs intentions stratégiques pour la période 2005-2008. Les réformes devant être entreprises au niveau communautaire ont été présentées dans le programme communautaire de Lisbonne.

Si elle a le mérite d'exister, cette approche est cependant très prudente. La conception communautaire de la politique industrielle consiste à favoriser la compétitivité des entreprises par des conditions cadres favorables. C'est donc essentiellement le discours qui a évolué par rapport au passé. Il est à cet égard significatif que la « stratégie de Lisbonne », décidée en 2000 par le Conseil européen dans le but de faire de l'Union européenne d'ici 2010 « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde », intègre, depuis sa révision à mi-parcours en 2005, l'objectif du renforcement de la base industrielle.

3 - L'industrie européenne au cœur des préoccupations environnementales

L'Europe joue un rôle majeur en matière de protection de l'environnement. Aujourd'hui, 80 % des textes applicables au niveau national dans ce domaine sont en effet d'origine communautaire. L'industrie est concernée par un ensemble important de régulations, au premier rang desquelles le système de quotas échangeables de CO₂ et le règlement « Reach » (Registration, Evaluation, and Autorisation of CHemicals).

¹⁷ Notamment, en décembre 2002, « La politique industrielle dans une Europe élargie » (COM (2002) 714) et en avril 2004, une communication intitulée « Accompagner les mutations structurelles : une politique industrielle pour une Europe élargie » (COM (2004) 274).

3.1. Lorsqu'elles sont suffisamment flexibles, les réglementations environnementales encouragent l'innovation

L'exigence de réglementations environnementales est souvent suspectée de nuire à la compétitivité des entreprises et, par suite, de conduire à un déplacement de la production vers les pays les moins exigeants en la matière. Il ne semble pas, cependant, que les politiques environnementales européennes aient jusqu'à présent un impact significatif sur le commerce international ou la localisation des centres de production¹⁸. D'une part, les coûts liés à la protection de l'environnement sont actuellement trop faibles pour influencer la localisation des entreprises dans la plupart des secteurs. D'autre part, les industries les plus polluantes sont souvent géographiquement peu mobiles, en raison du niveau élevé des coûts fixes d'installation des nouvelles unités de production et/ou des coûts de transport des biens produits.

Encadré 3 - Les initiatives lancées par la Commission dans sa communication de 2005

Sept initiatives sectorielles ont été prises. Il s'agit la plupart du temps de groupes de réflexion associant des industriels. Elles visent à identifier les forces et les faiblesses des différents secteurs et à réfléchir à l'impact des politiques horizontales :

- Forum sur les produits pharmaceutiques ;
- Revue à mi-parcours de la stratégie sur les biotechnologies et les sciences de la vie ;
- Groupes à haut niveau sur l'industrie chimique et l'industrie de défense ;
- Programme européen de l'espace ;
- « Taskforce » sur la compétitivité des TIC ;
- Dialogue sur la politique dans le domaine de la construction mécanique ;
- Études sur la compétitivité, notamment dans les secteurs suivants : TIC, industrie alimentaire, mode et *design*.

Parallèlement ont été lancées sept initiatives horizontales :

- Droits de propriété intellectuelle et contrefaçon ;
- Groupe de haut niveau sur la compétitivité, l'énergie et l'environnement ;
- Aspects externes de la compétitivité et accès aux marchés ;
- Nouveau programme de simplification de la réglementation ;
- Amélioration des compétences sectorielles ;
- Gestion des mutations structurelles ;
- Approche intégrée de la recherche et de l'innovation.

De plus¹⁹, lorsqu'elles sont suffisamment flexibles, les réglementations environnementales encouragent l'innovation. Il en résulte que les coûts des réglementations environnementales observés *ex post* sont le plus souvent sensiblement inférieurs à ceux estimés *ex ante* à partir des technologies préexistantes²⁰. En outre, l'avance technologique prise par les entreprises des pays précurseurs peut leur conférer un avantage de compétitivité à long terme par rapport à celles de pays adoptant des législations similaires plus tardivement. Ainsi, l'industrie chimique européenne pourrait profiter à terme d'une généralisation internationale de Reach (*cf. infra*). Le développement de l'éolien au Danemark fournit une illustration des gains économiques qui peuvent être tirés de l'adoption précoce d'une politique environnementale. L'avance technologique prise par ce pays dans les années soixante-dix, à la suite de l'instauration des prix garantis en faveur de l'électricité d'origine éolienne - pratique qui s'est ensuite répandue dans d'autres pays -, lui permet de rester encore aujourd'hui le premier exportateur d'éoliennes (5 % des exportations danoises).

¹⁸ Bureau et Mougeot, 2004.

¹⁹ Jaffe et al., 2002.

²⁰ Commission européenne, 2007a.

L'initiative de la Commission européenne sur les « marchés porteurs » (lead markets) s'inscrit largement dans cette logique. Elle vise à faire en sorte que les entreprises européennes se positionnent les premières sur les marchés mondiaux en expansion rapide, notamment en facilitant l'acceptation des normes et approches communautaires par les marchés des pays tiers²¹. Quatre des six marchés identifiés pour la phase initiale de l'initiative sont directement liés à des problématiques environnementales : construction durable, bioproduits, recyclage et énergies renouvelables.

3.2. Le système communautaire de quotas de CO₂ : un impact modéré sur la compétitivité

Depuis 2005, les émissions de CO₂ de plus de 12 000 installations industrielles européennes sont régulées par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). Ce système, qui a fonctionné en phase d'apprentissage entre 2005 et 2007, est désormais entré dans la phase 2008-2012, qui correspond à la période d'engagement du protocole de Kyoto. Les quotas ont été alloués par chaque État suivant des plans nationaux d'affectation des quotas (PNAQ), sous contrôle de la Commission européenne.

Du fait de l'absence de dispositif comparable dans le reste du monde, ce système porte *a priori* préjudice à la compétitivité des entreprises européennes concernées. Il peut donc faire craindre un phénomène de « fuite de carbone », c'est-à-dire le déplacement de la production, et des émissions de CO₂ liées, de l'Union européenne vers le reste du monde. Dans le cas le plus défavorable, cela pourrait conduire à une hausse des émissions mondiales de CO₂, du fait de la moindre sobriété énergétique des entreprises extracommunautaires.

Cette crainte doit cependant être relativisée, compte tenu des possibilités limitées de déplacement de la production des entreprises soumises à quotas. En particulier, les secteurs de l'électricité et de la production de chaleur, responsables de plus de la moitié des émissions des installations soumises au système, sont presque entièrement protégés de la concurrence extracommunautaire en raison des limites techniques au transport de ces biens.

La compétitivité de certains secteurs est susceptible d'être particulièrement affectée par le SCEQE : ciment, raffinage, acier, papier, pétrochimie, verre et aluminium²². Ce dernier secteur, bien que non couvert par les deux premières phases du SCEQE, consomme beaucoup d'électricité et est donc vulnérable en cas de répercussion des prix du CO₂ sur les prix de l'électricité. Mais, ces secteurs représentant moins de 3 % du produit intérieur brut de l'UE et un pourcentage encore plus faible de l'emploi, il convient d'éviter de tirer des conclusions macroéconomiques à partir de leur cas. Par ailleurs, l'examen de leurs performances au cours de la période 2005-2007 ne permet pas d'établir une corrélation entre les prix européens du carbone et une perte de compétitivité dans les secteurs de l'industrie²³. Néanmoins, ces conclusions ont été obtenues dans un contexte où les allocations avaient été généreuses pour les secteurs concernés. Elles ne préjugent donc pas de l'impact du système pendant la deuxième phase 2008-2012, au cours de laquelle les installations assujetties recevront des quotas en quantité sensiblement réduite par rapport à la période 2005-2007, ni *a fortiori* à l'horizon 2020, période pour laquelle la récente proposition de directive de la Commission prévoit une réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre (*encadré 4*).

D'après l'évaluation de la Commission, l'adoption de cette directive entraînerait une baisse modérée de la production industrielle européenne par rapport à un scénario au fil de l'eau fondé sur la prolongation des tendances passées (8,5 % dans les métaux ferreux, 6,5 % dans les métaux non ferreux et moins de 5 % dans les autres secteurs). D'autres études confirment que le durcissement de la « contrainte carbone » envisagé par la Commission devrait avoir un impact modéré. C'est le cas de l'estimation de Hourcade et al. (2007), qui porte sur les secteurs de l'acier

²¹ Commission européenne, 2007b.

²² Convery et al., 2008.

²³ Convery et al., 2008.

et du ciment, industries jugées *a priori* les plus sensibles. Ils estiment, qu'avec un prix de 30 euros la tonne de CO₂, compatible avec l'objectif de réduction de 20 % fixé par la Commission à horizon 2020, et sous l'hypothèse la plus défavorable de répercussion complète dans les prix de production de celui du quota, la part des importations extracommunautaires dans la consommation européenne de ciment passerait à 18 %, contre 7 % en l'absence de contrainte carbone. L'impact serait plus faible pour l'acier, la part des importations extracommunautaires passant de 17 % à 21 %.

3.3. Reach pourrait affecter la compétitivité de l'industrie chimique européenne ainsi que celle des secteurs en aval

Le règlement Reach (Registration, Evaluation, and Autorisation of CHemicals), entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, vise à améliorer la connaissance des propriétés des substances chimiques produites ou importées dans l'Union européenne, à assurer la maîtrise des risques liés à leurs usages et, si besoin est, à restreindre ou interdire leur emploi. En outre, il transfère la responsabilité de l'évaluation des risques des pouvoirs publics vers les entreprises.

Ce transfert de responsabilité entraîne, pour l'industrie chimique, des coûts correspondant aux tests devant être réalisés sur les substances ainsi qu'au dispositif administratif à mettre en place pour gérer en interne la procédure. En outre, la recherche de produits de substitution aux substances les plus dangereuses, qui est un objectif du règlement Reach, nécessitera d'engager des dépenses de R & D. L'impact de Reach sur la compétitivité des entreprises européennes dépendra fortement de l'ampleur de ces coûts, dont l'évaluation est très controversée.

Au-delà de cette incertitude quantitative, on peut faire trois observations générales. La première est que Reach n'affecte pas seulement l'industrie chimique mais aussi les secteurs en aval. Leurs coûts pourraient en effet augmenter par le biais, d'une part, de l'éventuelle répercussion dans leurs prix de vente des coûts subis par les entreprises de l'industrie chimique et, d'autre part, de l'adaptation des *process* aux produits de substitution.

En second lieu, la question de compétitivité ne se pose pas de manière symétrique sur les marchés intérieur et extracommunautaire. C'est à l'exportation qu'elle est le plus aiguë car Reach concerne l'ensemble de la production des entreprises européennes, qu'elle soit destinée à l'exportation ou au marché domestique, mais ne s'applique évidemment pas aux biens produits et consommés hors de l'Union européenne.

En ce qui concerne la concurrence sur le marché européen, il convient de distinguer les « substances » (éléments chimiques ou leurs composés à l'état naturel ou obtenus par un processus de fabrication) selon qu'elles sont isolées ou contenues dans des « articles » (objets dont la fonction dépend plus de la forme, de la surface ou du dessin que de la composition chimique). Le règlement Reach s'applique aux substances isolées de la même manière, qu'elles soient importées ou produites sur le sol européen, et n'entraîne donc pas de distorsion de concurrence au détriment de ces dernières. Au contraire, il risque de jouer un rôle de barrière à l'entrée et donc de favoriser les entreprises européennes sur le marché domestique, contrebalançant ainsi l'effet négatif sur leurs exportations. Il en va de même pour les substances intégrées à des articles et destinées à être rejetées, comme l'encre des stylos à bille par exemple.

En revanche, les producteurs européens d'articles incorporant des substances non destinées à être rejetées peuvent être pénalisés par rapport aux producteurs étrangers de biens comparables, sur le marché européen. De tels articles doivent faire l'objet d'une notification lorsqu'ils contiennent, pour plus de 0,1 % de leur poids, une substance identifiée comme potentiellement dangereuse. La contrainte est plus forte pour un bien produit dans l'UE puisque la règle s'applique non seulement au bien pris dans son ensemble mais aussi aux différents biens intermédiaires qui le composent, ce qui n'est pas le cas si le bien est produit hors UE. Cette différence de traitement pourrait avoir un impact important sur la compétitivité d'entreprises produisant des biens formés de multiples composants, comme les automobiles par exemple.

La dernière observation est que le désavantage de compétitivité à court terme pourrait se transformer en avantage à long terme. En effet, comme les obligations issues de Reach s'imposent à toutes les

Encadré 4 - « Fuites de carbone », compétitivité et modes d'allocation des quotas de CO₂

En mars 2007, le Conseil européen a approuvé l'établissement d'un objectif pour l'UE consistant à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, voire de 30 % en cas d'accord international global sur le changement climatique. Dans ce cadre, la Commission a présenté une proposition de directive²⁴ visant à améliorer le SCEQE. Ce projet prévoit, outre une diminution progressive des quotas alloués destinée à respecter cet objectif quantitatif, une modification des règles d'allocation. Le principe général consisterait à mettre les quotas aux enchères, et non plus à les attribuer gratuitement au prorata des émissions passées (*grandfathering*). La mise aux enchères présente l'avantage d'une plus grande efficacité que le *grandfathering* pratiqué aujourd'hui concernant les décisions d'investissement de long terme des entreprises. En effet, le mode d'allocation actuel peut conduire à retarder la fermeture ou à encourager la création d'installations très émettrices dans la mesure où les installations qui cessent leurs activités perdent leurs quotas tandis que les nouvelles s'en voient attribuer gratuitement.

Suivant la proposition de directive, l'électricité devrait payer 100 % de ses quotas dès 2013 tandis qu'une transition progressive serait appliquée dans les autres secteurs, l'objectif étant une mise aux enchères intégrale à horizon 2020. Les secteurs à forte intensité d'énergie et susceptibles d'être exposés à des fuites de carbone²⁵ pourraient cependant faire l'objet d'une exception, en continuant à recevoir jusqu'à 100 % de quotas gratuits. Dans ce cas, les quantités de quotas pourraient être attribuées suivant d'autres critères que le *grandfathering*. En effet, ce mode d'allocation n'offre pas de garanties contre un déplacement de la production vers des zones géographiques dénuées de contrainte carbone²⁶. Il incite certes à ne pas fermer les installations soumises au système (afin de continuer à recevoir les allocations qui y sont attachées) mais ne protège pas contre une baisse de la production de ces installations ni contre la délocalisation des étapes du processus de production les plus polluantes. À cet égard, il serait préférable de distribuer les quotas proportionnellement à la production (des biens, éventuellement intermédiaires, intensifs en CO₂) plutôt qu'au prorata des émissions historiques. Allouer les quotas au prorata de la production diminue cependant l'incitation à remplacer les biens les plus intensifs en CO₂ par d'autres qui le sont moins.

Une autre solution envisagée par la Commission pour lutter contre les fuites de carbone consisterait à imposer aux importateurs la restitution de quotas correspondant au contenu en carbone des produits importés, dans les secteurs les plus exposés. La mise en œuvre d'un tel mécanisme d'ajustement aux frontières se heurte néanmoins à deux obstacles. Le premier, de nature technique, est celui de la mesure du contenu en carbone des produits importés. Le second, de nature politico-juridique, est lié au risque que des pays contestent la mesure devant l'OMC.

entreprises exportant vers le marché européen, et compte tenu de la taille de ce dernier, Reach pourrait progressivement s'imposer comme un standard mondial. En Suisse, le Conseil fédéral a été chargé d'examiner les moyens d'adapter les exigences nationales en matière de produits chimiques à celles de Reach. De manière peut-être plus significative, deux États américains, le Maine et la Californie, envisagent également de mettre en place une réglementation s'en inspirant. Si les normes mondiales s'alignent effectivement sur Reach, les entreprises européennes auront l'avantage de s'y être préparées plus tôt que leurs concurrentes étrangères. L'objectif de porter Reach au niveau mondial a d'ailleurs été inscrit dans le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

²⁴ cf. Commission, 2008.

²⁵ La liste de ces secteurs serait arrêtée par la Commission au 30 juin 2010.

²⁶ Bureau et Mougeot, 2004 et Hourcade et al., 2007.

Pour en savoir plus

Partie 1

- « Rapport sur la valorisation de la recherche », réalisé par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'Éducation nationale et de la Recherche, janvier 2007.
- Le Blanc G. : « La France souffre-t-elle d'une mauvaise spécialisation industrielle ? », Centre de recherche en économie de l'école des mines, avril 2007. <http://www.institut-entreprise.fr/index.php?id=883>
- Henriot A. : « L'industrie : une ambition pour l'Europe », *Euren*, juillet 2008.
- « Les déterminants de la croissance dans les États membres de l'UE d'Europe centrale et orientale », *Bulletin mensuel de la BCE*, mai 2007.
- Fontagné L. et Paillacar R. : « La Chine vend plus de produits aux États-Unis que l'Allemagne », *La Lettre du Cepii*, n° 270, septembre 2007.

Partie 2

- « La politique industrielle européenne », Rapport d'information, Assemblée nationale, février 2007.
- « L'Europe et la politique industrielle : la fin d'un tabou ? », *Le Bulletin de l'ILEC*, n° 390, mai 2008.
- « Politique industrielle et politique de la concurrence », DGTPÉ, Document de travail, juillet 2005.
- « La politique de la concurrence dans l'Union européenne », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe n° 52*, février 2007.
- « La politique industrielle de l'Union Européenne », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe n° 15*, janvier 2006.
- « Union européenne », *Études économiques de l'OCDE*, volume 2007/11, septembre 2007.

Partie 3

- Bureau D. et Mougeot M. (2004) : « Politiques environnementales et compétitivité », rapport du Conseil d'analyse économique, n° 54.
- Convery F., Ellerman D. et de Perthuis C. (2008) : « Le marché européen du carbone en action : enseignements de la première phase », rapport intermédiaire.
- Commission européenne (2007a), Rapport concernant le plan d'action en faveur des écotechnologies, SEC(2007) 413.
- Commission européenne (2007b), « Marchés porteurs : une initiative pour l'Europe », SEC(2007) 1729.
- Commission européenne (2008), Analyse d'impact, document accompagnant le train de mesures pour la réalisation des objectifs fixés par l'Union européenne en matière de changement climatique et d'énergies renouvelables, SEC(2008) 85.
- Hourcade J.-C., Demailly D., Neuhoff K., Sato M., Grubb M., Matthes F. et Graichen V. (2007) : « Climate Strategies Report : Differentiation and Dynamics of EU ETS Industrial Competitiveness Impacts », *Climate Strategies*.
- A.B. Jaffe, Newell R., R.N. Stavins (2002) : « Technological change and the environment », *Environmental and Resource Economics*, 22 : 41-69.