

POLICY PAPER NO.243

OCTOBRE 2019

#ECONOMIE

#CROISSANCE

#INDUSTRIE

AU-DELÀ DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE POURQUOI L'EUROPE A-T-ELLE BESOIN D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR SA CROISSANCE ?

■ **HENRIK ENDERLEIN**

Directeur, Jacques Delors Institut – Berlin

■ **ELVIRE FABRY**

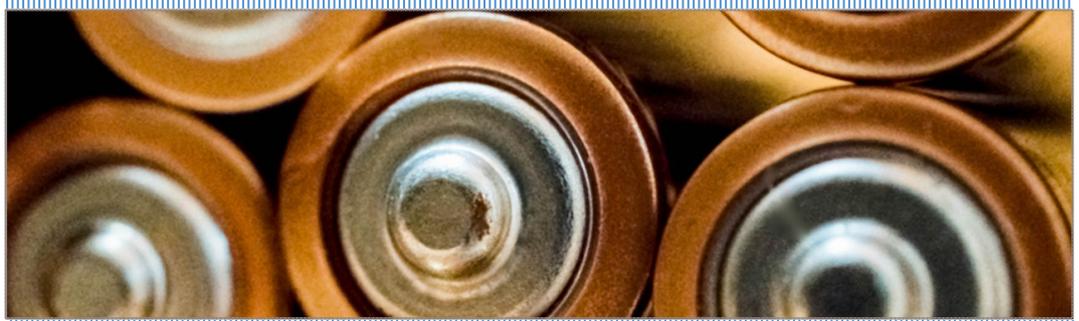
Chercheuse senior, Jacques Delors Institute – Paris

■ **LUCAS GUTTENBERG**

Directeur adjoint, Jacques Delors Institut – Berlin

■ **NILS REDEKER**

Chercheur, Jacques Delors Institut – Berlin



RÉSUMÉ ■

La politique industrielle est devenue une expression à la mode fréquente dans les débats sur la politique économique de l'Union européenne, mais il est difficile de s'entendre sur le sens à lui donner. L'expression est également utilisée à mauvais escient pour désigner ce dont l'Europe a vraiment besoin, à savoir une nouvelle stratégie pour la croissance qui redéfinisse le rôle de l'État dans l'économie, qui permette à l'Europe de relever les défis de la mondialisation, de l'automatisation et de la numérisation, et qui, parallèlement, reconnaisse le fait que certains partenaires économiques de premier plan remettent en question les règles d'une concurrence équitable.

Pour assurer son succès, cette stratégie doit reposer sur une base intellectuelle solide afin d'éviter tout risque d'apporter des solutions simplistes à des problèmes mal définis. Celles-ci doivent être prospectives et adaptées à l'ère numérique, au risque d'être sinon inefficaces. En outre, une nouvelle stratégie pour la croissance devrait renforcer et non affaiblir les relations commerciales internationales ainsi que l'ouverture de l'Europe au monde.

Une stratégie européenne globale pour la croissance devrait donc :

- #1 ■ Faire progresser de manière substantielle l'agenda du marché unique classique ;
- #2 ■ supprimer les entraves au développement pour toutes les petites entreprises et start-up européennes ;
- #3 ■ essayer de fixer des normes réglementaires mondiales de référence pour les technologies du futur ;

- #4 ■ avancer sur la voie d'un « Schengen économique » ;
- #5 ■ augmenter les fonds publics européens pour l'innovation, orienter le budget communautaire vers la recherche et rendre les nouvelles technologies prêtes pour la commercialisation ;
- #6 ■ faire de l'Union des marchés des capitaux une réalité pour faciliter le financement privé de l'innovation ;
- #7 ■ défendre l'ouverture commerciale avec de nouveaux traités bi- et multilatéraux ;
- #8 ■ doter l'UE des mesures protectrices nécessaires pour rendre la concurrence équitable dans le commerce mondial ;
- #9 ■ éviter de politiser la politique de concurrence, mais l'utiliser de manière plus intelligente.

INTRODUCTION ■

La « politique industrielle » est à l'économie ce que les disques vinyles sont à la musique : elle fonctionne toujours mais nous l'apprécions surtout par nostalgie. Lorsque Peter Altmaier, alors ministre fédéral allemand des affaires économiques et de l'énergie, a publié sa « Stratégie industrielle nationale »¹ allemande, puis plus tard co-écrit avec son homologue français Bruno Le Maire² un manifeste sur ce même thème, nombreux sont ceux qui se sont demandé s'il s'agissait d'un grand pas en arrière ou en avant.

En effet, le débat manque de clarté et de précision. **Il est en effet difficile de s'entendre sur une conception commune de la politique industrielle :**

- Pour certains, elle représente le souhait de l'Europe de **conserver une large part de la production industrielle traditionnelle** (mais ensuite, il faut se demander s'il reste pertinent de parler « d'industrie » dans une économie en évolution rapide vers la création de valeur numérique).
- Pour d'autres, il s'agit d'une expression à la mode pour appeler l'État à faire entendre sa voix bien plus fort dans nos économies et à contribuer à la création de « champions » (mais ensuite, il faut se demander s'il est pertinent de parler de politique « industrielle » lorsqu'il s'agit de la création de licornes numériques).
- Certains la considèrent comme un levier pour **entreprendre les changements souhaités depuis longtemps en matière de politique européenne** de concurrence (mais ensuite, il faut se demander si nous devons discuter de cette question précise ou plutôt de l'idée de « politique industrielle » dans son ensemble).
- Enfin, d'autres la considèrent comment **la renaissance de l'ambition européenne à devenir un leader dans les technologies d'avenir** (ici encore, il faut se demander si l'avenir est purement « industriel »). Il n'en demeure pas moins qu'il est utile de poursuivre le débat. **L'Europe a besoin d'une nouvelle stratégie pour la croissance.** Et tous les éléments cités ci-dessus font partie intégrante du débat. Mais l'Europe ne serait pas sur la bonne voie si elle tentait simplement de revenir à l'une des formes qu'a prise un jour la « politique industrielle ».

1. Voir Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, National Industrial Strategy 2030 – Strategic guidelines for a German and European industrial policy, 2019: <https://bit.ly/20finmP>.

2. Voir Bundesministerium für Wirtschaft und Energie and Ministère de l'Économie et des Finances, A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century, 2019: <https://bit.ly/21lzyQ0>.

Nous considérons donc qu'il y a un besoin urgent de **débattre et de (re)définir le rôle de l'État dans l'économie** à la lueur de deux défis majeurs, l'un interne et l'autre externe :

- Sur le plan interne, nos économies et sociétés vont, dans un avenir proche, connaître **deux transformations majeures**. Tout d'abord, **la mondialisation, la numérisation et l'automatisation** vont continuer à profondément modifier notre façon de vivre et de travailler. Ensuite, la lutte contre le **dérèglement climatique** impliquera de repenser en profondeur notre manière de produire et de consommer. Un consensus croissant semble émerger sur le fait que ces transformations ne peuvent ni ne devraient être des processus purement dictés par les marchés. En effet, ces derniers semblent actuellement incapables d'internaliser l'urgence d'agir contre le dérèglement climatique ou l'impact social et économique de la numérisation. **L'État a donc un nouveau rôle à jouer en promouvant des politiques adaptées et en facilitant les nécessaires transitions.**
- Sur le plan externe, alors que nos sociétés et économies connaissent des transformations fondamentales, les principes du **système économique multilatéral fondé sur des règles sont mis à rude épreuve** : les États-Unis s'opposent ouvertement **aux approches multilatérales**, alors que l'idée d'une **concurrence équitable dans les relations commerciales internationales est remise en question par le capitalisme d'État chinois** et son soutien ouvert aux entreprises publiques chinoises.

Nous devons donc revoir le rôle de l'État dans nos économies afin de définir comment gérer au mieux les **changements au sein de nos sociétés**, tout en cherchant parallèlement une stratégie pour faire face à **l'évolution de l'environnement extérieur et maintenir la compétitivité de l'Europe dans le monde**. Ces éléments doivent constituer les objectifs sous-jacents d'une **nouvelle stratégie pour la croissance en l'Europe**.

Cet article va d'abord définir quelques principes directeurs avant d'expliquer quelles évolutions structurelles sur nos marchés doivent constituer le point de départ de l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour la croissance. Il proposera ensuite neuf recommandations concrètes, qui pourraient devenir les éléments majeurs de cette nouvelle stratégie. Dans cet article, nous nous concentrons surtout sur les aspects liés à la mondialisation, à la numérisation et à l'automatisation, et moins sur les défis spécifiques liés à la lutte contre le dérèglement climatique. ■ ■ ■

1 . PRINCIPES FONDAMENTAUX : PROSPECTIVITÉ, EUROPE ET COMMERCE MONDIAL

Une stratégie doit reposer sur une solide base intellectuelle pour ne pas risquer de proposer des solutions simplistes à des problèmes mal définis. De ce fait, trois principes doivent nous guider dans la recherche de réponses politiques adéquates :

- Tout d'abord, il est indispensable de résister à la tentation de simplement présenter sous un nouvel angle de vieilles priorités et de proposer des projets sous une nouvelle étiquette, comme relevant de la politique industrielle ou pour la croissance. **Les solutions doivent être prospectives et adaptées à l'ère numérique, au risque d'être sinon inefficaces.** C'est la raison pour laquelle, dans la partie suivante de cet article, nous expliquerons comment les marchés d'aujourd'hui diffèrent de ceux d'hier, et comment cela modifie les exigences en termes d'adéquation de la politique.
- Deuxièmement, il est indispensable de résister à la tentation du néo-nationalisme. **Les solutions doivent être au moins européennes, au risque d'être tout simplement inappropriées.** Quand les entreprises européennes disposent d'un véritable marché unique pour leurs produits, celui-ci compte près de 200 millions de consommateurs de plus que le marché américain. Quand l'Europe se donne des règles communes pour les technologies du futur, elles ont de fortes chances de devenir les normes mondiales de référence. Quand l'Europe négocie des accords commerciaux avec tout autre pays ou bloc multilatéral, elle est bien plus puissante que n'importe quel État membre pris individuellement.
- Troisièmement, il est essentiel de résister à la tentation du néo-mercantilisme. L'économie mondiale n'est pas, et ne sera jamais, un jeu à somme nulle, même si ses règles sont actuellement soumises à de fortes pressions. C'est la raison pour laquelle **les solutions devraient renforcer et non affaiblir les relations commerciales mondiales ainsi que l'ouverture de l'Europe sur le monde.** Un repli vers le nationalisme économique ne constitue pas une stratégie à la hauteur des ambitions de l'Europe. Le défi actuel consiste à trouver le bon dosage de politiques permettant à l'Europe de rester une économie largement ouverte tout en renforçant sa capacité à innover et à se défendre contre la concurrence déloyale³.

2 . DES MARCHÉS EN PLEINE ÉVOLUTION

Repenser le rôle de l'État sur le marché implique d'être conscient du fait que **les marchés connaissent actuellement de profonds changements structurels.**

Concrètement, une nouvelle stratégie pour la croissance implique de concilier deux nouvelles réalités du marché contradictoires. D'une part, les nouvelles technologies et les structures du marché rendent inévitable le renforcement de la concentration des marchés dans

³. Pour plus de précisions sur cette question, voir Jeromin Zettelmeyer, *The Return of Economic Nationalism in Germany*, PIIE Policy Brief, 2019: <https://bit.ly/20jQRoB>.

certains secteurs. D'autre part, cette concentration peut créer des écarts de productivité dommageables entre un petit nombre d'entreprises très productives et une grande majorité d'entreprises qui sont de plus en plus distancées. Avant de présenter nos recommandations politiques spécifiques, nous allons examiner plus en détail ces demandes contradictoires.

Tout d'abord, il est devenu évident que certains secteurs sont condamnés à graviter autour de quelques grands acteurs. **Si l'Europe veut être concurrentielle dans ces secteurs, elle aura besoin d'entreprise d'une certaine taille.** Nous pouvons observer une concentration de plus en plus forte des marchés partout dans le monde. Dans certaines industries, cela tient à la nature même de leur activité. La valeur créée par des plateformes comme Google ou Amazon dépend fortement de leurs effets de réseau, de leur réputation et de leur fonction comme prestataires de services intermédiaires majeurs. Parallèlement, de nombreuses industries clés, comme les transports, la chimie ou l'automobile, se caractérisent par des coûts d'entrée élevés, et offrent donc un avantage naturel aux entreprises établies. Il faut aussi noter que la concentration n'implique pas toujours une absence de concurrence. Au contraire, certains marchés très concentrés, comme par exemple celui de la distribution alimentaire, sont dominés par quelques grandes entreprises engagés dans une forte concurrence. Combinés à une exploitation globale des économies d'envergure et d'échelle, ces marchés peuvent même conduire à une amélioration de l'efficacité de la production, à une baisse des prix du côté de la demande et à un renforcement de la compétitivité au niveau international.

Jusqu'à présent, l'Europe a été le plus souvent incapable d'encourager le développement de grandes entreprises compétitives à l'échelle internationale dans le domaine des industries technologiques et numériques. Les décideurs européens seraient bien avisés de prêter davantage attention à l'évolution des structures de marché. Contrairement aux États-Unis et à l'Asie, l'UE a été incapable de développer le type d'entreprises de haute technologie qui occupent aujourd'hui des positions dominantes à l'échelle mondiale et qui façonnent largement la transformation économique actuelle. **Prises conjointement, les cinq plus grosses start-up américaines des dernières décennies (Apple, Alphabet, Microsoft, Amazon et Facebook), ont aujourd'hui une capitalisation boursière plus importante que l'ensemble des sociétés du DAX30 et du CAC40. Pratiquement aucune entreprise européenne n'a réussi à obtenir une croissance comparable et il n'existe que très peu de géants européens des technologies comme Amazon ou Facebook⁴.**

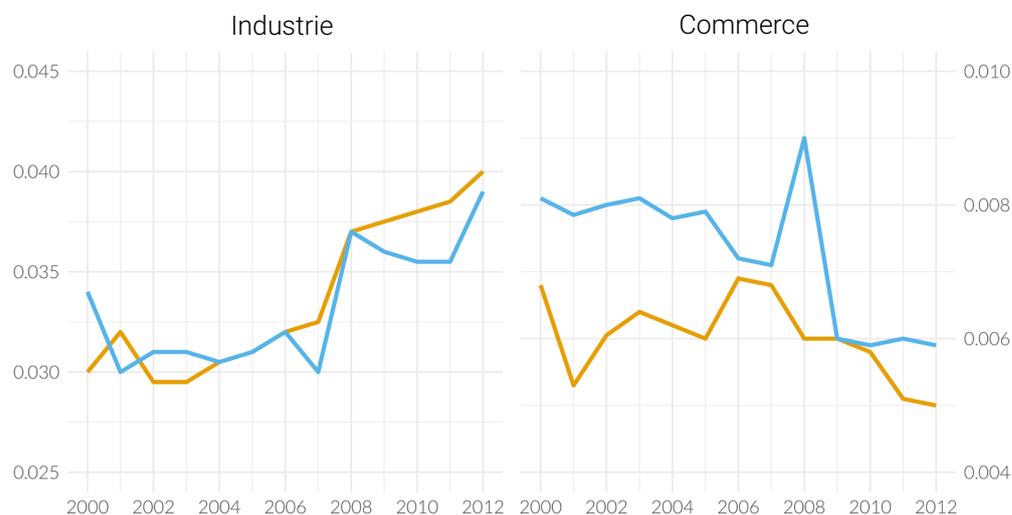
Une fois établies, les grandes entreprises de technologies constituent des leaders en matière d'innovation et offrent une infrastructure numérique essentielle. Ainsi, Amazon est désormais, à l'échelle internationale, l'entreprise qui dépense le plus en matière de recherche et développement (R&D), avec un budget annuel de 16,09 milliards de dollars. Parallèlement, les effets de réseau, les économies d'échelle et de plus en plus, la capacité à collecter et à analyser de grands volumes de données rendent tout rattrapage pratiquement impossible pour les derniers arrivants.

Mais pourquoi la prochaine Tesla est-elle plus susceptible d'être développée à Palo Alto, qu'à Perpignan ou Pirmasens ? D'une part, si les entreprises européennes ont en théorie accès au plus grand marché unique du monde, en pratique, **la fragmentation réglementaire continue**

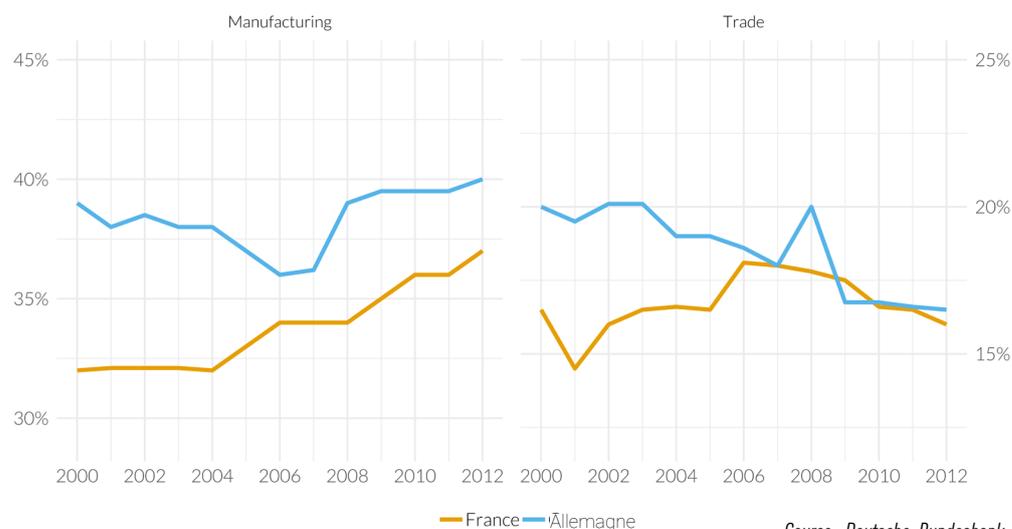
⁴. Voir Paul-Jasper Dittrich, Quel développement entrepreneurial dans l'UE ? Créer un marché unique plus intégré pour les start-up, Jacques Delors Institut - Berlin : Policy Paper, No. 208, 2017 : <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/dveloppemententrepreneurialue-dittrich-nov17.pdf>
EN: <https://bit.ly/2K3F2gR>.

à entraver la croissance interne en Europe. D'autre part, les concurrents internationaux ne se livrent pas toujours une concurrence loyale.

Graphique 1 ■ Indice de Herfindahl-Hirschman



Graphique 2 ■ Part de marché des dix plus grandes entreprises



Source : Deutsche Bundesbank, 2019

Dans certains cas, des entreprises soutenues par l'État, notamment par la Chine, ainsi qu'un certain nombre de mesures protectionnistes prises par des gouvernements étrangers, biaisent l'équité de la concurrence internationale, au détriment des entreprises européennes. **Si l'Europe souhaite atteindre l'apogée de sa courbe de transformation numérique, elle doit définir un certain nombre de politiques pour jeter les bases pour le succès du développement d'entreprises et d'innovations futures sur le continent.**

Ensuite, la **concentration** comporte aussi un risque majeur : **elle peut contribuer à augmenter les écarts de compétitivité entre quelques rares entreprises très innovantes au sommet et un nombre croissant d'entreprises qui souffrent d'une faible croissance**

de la productivité et sont à la traîne. En effet, les structures de marché ne changent pas uniquement dans les secteurs de la haute technologie et des plateformes. **Entre 2000 et 2014, près de trois secteurs industriels sur quatre ont vu leur concentration augmenter en Europe. En moyenne, la part des 10% d'entreprises les plus grandes en termes de ventes industrielles ont augmenté de 2-3 points de pourcentage**⁵. Cela souligne une tendance vers une économie guidée par le principe du « gagnant qui emporte tout », dans laquelle **seules les entreprises les plus grandes et les plus productives ont été capables de profiter de tous les avantages de l'innovation et de la libéralisation des échanges.** Cette évolution est certes plus modérée qu'aux États-Unis, mais elle est clairement visible⁶, et elle va de pair avec une polarisation des dépenses d'investissement et des dépenses de R&D. En Allemagne, par exemple, les dépenses agrégées en matière d'innovation ont augmenté et ces dépenses sont de plus en plus concentrées dans les grandes entreprises. Inversement, les petites et moyennes entreprises (PME) notamment ont connu une baisse de leurs dépenses de R&D au cours des dernières années⁷.

Il s'agit d'une évolution particulièrement problématique, dans la mesure où **les retombées de l'innovation des principales entreprises sur le reste de l'économie semblent également ralentir**⁸. Si, au cours des 20 dernières années, la croissance de la productivité à l'échelle mondiale est restée relativement stable, ces gains ne profitent de plus en plus qu'à un petit sous-groupe d'entreprises. Nous ne comprenons toujours pas très bien cette tendance, mais le fait que les technologies soient de plus en plus confinées dans les entreprises les plus en pointe semble être l'une des principales raisons expliquant la faiblesse de la croissance de la productivité globale en Europe au cours des dernières décennies.

En résumé, une nouvelle stratégie pour la croissance doit concilier d'un côté la nécessité d'encourager les entreprises européennes d'une taille suffisante pour rivaliser sur la scène internationale et de l'autre, d'importants efforts pour éviter le développement de marchés sur lesquels « le gagnant emporte tout », dans lesquels ces entreprises pourraient **devenir dangereuses.** Cela signifie que les politiques doivent chercher à encourager la croissance d'entreprises à forte productivité en Europe et à garantir des conditions de concurrence équitables à l'échelle internationale, tout en restant fermement attachées à l'ouverture des échanges et aux solutions multilatérales. Cela implique aussi que l'Europe doit soutenir la productivité de son économie dans son ensemble, et pas uniquement celle de quelques grandes entreprises, de manière à garantir le type de croissance inclusive nécessaire pour relever les défis conjoints de l'automatisation, de la numérisation et de l'indispensable transformation écologique.

5. Voir Matej Bajgar, Giuseppe Berlingieri, Sara Calligaris, Chiara Criscuolo, Jonathan Timmis, Industry Concentration in Europe and North America, OECD Productivity Working Papers, No. 18, 2019: <https://bit.ly/2JSeW1h>.

6. Voir Germán Gutiérrez and Thomas Philippon, How EU Markets Became More Competitive Than US Markets: A Study of Institutional Drift, NBER Working Paper, No. 24700, 2018: <https://bit.ly/2GvAvCH>.

7. Voir Christian Rammer and Torben Schubert, Concentration on the few: mechanisms behind a falling share of innovative firms in Germany, Research Policy 47, 379–389, 2018.

8. Voir Dan Andrews, Chiara Criscuolo and Peter N. Gal, Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries, OECD The Future of Productivity: Main background papers, 2015: <https://bit.ly/2oJfrj4>.

3. SE CONCENTRER SUR LA SUBSTANCE, ET NON SUR LES SYMBOLES

Compte tenu du diagnostic établi ci-dessus, une nouvelle stratégie pour la croissance en Europe devrait principalement :

- supprimer les barrières pour augmenter la taille du marché et façonner des règles mondiales ;
- augmenter le financement public de l'innovation et améliorer l'accès au capitaux privés ; et
- assurer une concurrence équitable par le biais de mesures relevant des politiques commerciale et de concurrence.

Nous présentons neuf recommandations particulières.

Les quatre premières recommandations se concentrent sur la taille et la portée du marché. Le marché unique reste l'outil le plus efficace de la politique économique européenne. Les entreprises européennes peuvent profiter directement d'un marché de plus d'un demi-milliard de consommateurs sur tout le continent. En principe, il s'agit là des conditions idéales pour la prospérité et la croissance des entreprises. Cependant, notamment lorsqu'il s'agit des technologies du futur, le marché unique ne répond pas aux attentes, mais cela pourrait changer grâce à une stratégie pour la croissance intelligente. L'approfondissement du marché unique peut, à première vue, ne pas apparaître comme l'approche la plus évidente, mais c'est celle qui semble la plus prometteuse pour renforcer les entreprises européennes – pas uniquement dans les domaines dans lesquels l'Europe a toujours été forte, mais aussi dans ceux dans lesquels elle est actuellement en retard. Et dans ces domaines, si l'Europe ne peut pas avancer suffisamment vite, la France et l'Allemagne doivent prendre l'initiative – par exemple en créant un « Schengen économique ».

Recommandation #1 ■ Faire avancer l'agenda du marché unique classique

S'il s'agit du *ceterum censeo* de tous les articles sur la politique économique européenne, l'achèvement du projet de marché unique près de 30 ans après son lancement reste l'une des étapes les plus cruciales pour stimuler le potentiel de croissance de l'Europe. L'agenda visant à parachever le marché unique est fragmentaire et extrêmement technique. Mais il doit apparaître en bonne position dans tout agenda européen pour la croissance.

Recommandation #2 ■ Supprimer les obstacles au développement

Le marché unique est souvent trop fragmenté pour que les start-up et les entreprises les plus petites puissent profiter pleinement de son potentiel et se développer de manière à atteindre une taille mondiale pertinente. Un récent article du Jacques Delors Institut – Berlin a identifié trois obstacles principaux empêchant le développement des start-up⁹ :

- *La fiscalité* : Les grandes entreprises internationales n'ont pas de difficulté à faire face à 28 codes des impôts différents, mais ce n'est pas le cas des entreprises les plus petites,

⁹. Voir Paul-Jasper Dittrich, Quel développement entrepreneurial dans l'UE ? Créer un marché unique plus intégré pour les start-up, Jacques Delors Institut – Berlin : Policy Paper, No. 208, 2017 : <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/dveloppemententrepreneurialue-dittrich-nov17.pdf>
<https://bit.ly/2K3F2gR>.

qui souhaitent se concentrer sur la mise sur le marché de leurs produits innovants. Une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés avec un seul guichet chargé de la fiscalité des entreprises dans l'UE allégerait considérablement cette charge. En outre, elle contribuerait à réduire la complexité des régimes de TVA, en introduisant par exemple une chambre de compensation en ligne de la TVA à l'échelle de l'UE pour les boutiques en ligne.

- *Une réglementation fragmentée du marché du travail* : Le dédale des 28 systèmes nationaux distincts de sécurité sociale et d'emploi complique fortement la possibilité pour les start-up d'être présentes dans différents pays. L'introduction d'un 29^{ème} système de marché du travail pour les entreprises émergentes visant à faire baisser les coûts de mise en conformité pourrait ainsi constituer un moyen de s'assurer que dès le début, les entreprises européennes peuvent profiter pleinement du potentiel du marché unique.
- *La réglementation de l'accès aux données et de leurs flux* : L'accès aux données ainsi que la garantie de leur libre circulation au-delà des frontières constitue un préalable pour la croissance des start-up européennes. Au cours des dernières années, de nombreux États membres ont toutefois établi des règles nationales relatives à la localisation (par exemple pour les données comptables), obligeant les entreprises à conserver les données dans chaque État membre où elles sont présentes. La stimulation des entreprises européennes de technologie pourrait être encouragée par l'élimination des règles inutiles relatives à la localisation et par le fait que les entreprises dominantes sur le marché et les autorités publiques partagent davantage leurs bases de données sans porter atteinte aux principes relatifs à leur protection.

Recommandation #3 ■ Fixer la norme réglementaire de référence pour les technologies du futur

Le cadre réglementaire européen sur la protection des données, le RGPD, est en passe de devenir la norme mondiale de référence dans ce domaine. Aucun géant numérique ne peut ignorer les 500 millions de consommateurs européens, et il doit donc adapter ses produits à ces règles européennes ; en agissant ainsi, celles-ci deviennent de fait des règles mondiales. Il s'agit là d'un bon exemple pour illustrer comment le fait d'anticiper la réglementation peut permettre à l'UE de façonner la manière dont les technologies pourront se développer à l'avenir en fonction de ses propres préférences. Toutefois, il ne s'agit pas seulement d'une question de valeurs ; il s'agit aussi de veiller à ce que la politique soit adaptée la croissance. Le fait de doter l'Europe d'un ensemble de règles cohérentes sur des sujets comme la conduite autonome ou les nouveaux services numériques de banque et d'assurance avant que chaque État membre n'ait adopté ses propres règles constitue un moyen d'éviter la fragmentation réglementaire avant même qu'elle ne débute. Cela signifie aussi qu'il convient de s'assurer que les technologies peuvent être déployées très tôt dans toute l'Europe. Cela devrait inclure le champ de la fiscalité, dans lequel l'Europe doit être au cœur de l'adoption de nouvelles règles sur la taxation de la création de valeur numérique, comme les flux de données monétisables¹⁰. L'exportation de règles européennes sur la scène mondiale implique aussi d'autoriser les entreprises européennes à exporter des produits conformes à ces règles, par exemple en termes d'éthique pour l'usage de l'intelligence artificielle.

¹⁰. Voir Paul-Jasper Dittrich and Pola Schneemelcher, Users, Data, Networks. A proposal for taxing the digital economy in the European single market, Jacques Delors Institut - Berlin, Policy Paper, 2019: <https://bit.ly/32Ski4d>.

Recommandation #4 ■ La France et l'Allemagne doivent prendre l'initiative et construire un « Schengen économique »

Il est nécessaire de faire avancer l'agenda du marché unique, mais ce processus est toujours lent dans la mesure où il faut parvenir à harmoniser 28 préférences différentes. Mais pourquoi toujours recourir à une approche descendante (*top-down*) alors qu'une approche ascendante (*bottom-up*) pourrait aussi être productive ? La France et l'Allemagne devraient prendre l'initiative et avancer plus loin de manière bilatérale. Deux pistes sont à cet égard prometteuses :

- En 2014, Jean Pisani-Ferry et Henrik Enderlein avaient soumis aux ministres de l'économie de l'époque, Emmanuel Macron et Sigmar Gabriel, un rapport recommandant la création d'un « accord sur un Schengen économique » dans trois domaines : la politique énergétique, la politique numérique ainsi que la formation professionnelle et la qualification¹¹. La France et l'Allemagne devaient s'accorder sur des politiques et normes communes dans ces domaines, et les autres États membres étaient libres de les rejoindre. Comme pour le Schengen relatif à la libre circulation des personnes, cette législation était susceptible de devenir plus tard une politique européenne. Dans les trois domaines, ces propositions restent tout autant d'actualité aujourd'hui qu'elles l'étaient en 2014.
- Dans le traité d'Aix-la-Chapelle signé en janvier 2019, la France et l'Allemagne ont accepté de « se [coordonner] sur la transposition du droit européen dans leur droit national ». En effet, les deux pays devaient aller plus loin en s'engageant à transposer conjointement les directives européennes pour éviter toute surréglementation et faciliter au maximum les liens et le commerce transfrontaliers.

Les recommandations 5 et 6 se concentrent sur le financement. Cela peut sembler trivial mais le déblocage de fonds pour soutenir l'innovation et faciliter la croissance des entreprises européennes reste l'une des contributions clés que la politique publique peut apporter à la nouvelle stratégie pour la croissance. D'une part, cela implique d'augmenter le montant des fonds disponibles pour l'innovation au niveau européen, c'est-à-dire qu'il faut plus d'argent public. D'autre part, cela nécessite d'améliorer l'accès au financement privé en approfondissant les marchés des capitaux européens et en limitant leur fragmentation.

Recommandation #5 ■ Orienter le budget communautaire à long terme vers le financement de l'innovation

L'UE est sur le point d'adopter son budget communautaire pour les sept prochaines années : le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Deux points semblent faire l'objet d'un consensus politique croissant :

Tout d'abord, l'État doit jouer un rôle, pas seulement dans la recherche fondamentale, mais aussi en facilitant la mise sur le marché des nouvelles technologies ; ensuite, il n'est pas très sensé que chaque État membre développe ses propres mécanismes. Il serait plus judicieux d'avoir un budget conséquent accordé à la recherche et à l'innovation au niveau de l'UE, qui soit complété par des actions des États membres. Il devrait être bien supérieur à celui de son prédécesseur Horizon 2020. C'est la raison pour laquelle le groupe de haut niveau

¹¹. Voir Henrik Enderlein et Jean Pisani-Ferry, Réformes, investissement et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe Rapport remis à Sigmar Gabriel et Emmanuel Macron, 2014 : <https://bit.ly/20hHOPW>. https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport_pisani-ferry_enderlein-VF.pdf

sur la maximisation de l'impact des programmes de recherche et d'innovation de l'Union avait recommandé le doublement des fonds de recherche et d'innovation dans le nouveau programme Horizon Europe¹². La Commission a proposé une augmentation d'environ 64%, mais cela impliquerait que les États membres soient prêts à mettre bien plus d'argent sur la table que ce qu'ils étaient prêts à dépenser jusqu'à présent¹³. Outre l'augmentation du financement, il sera aussi nécessaire de mieux intégrer la politique d'innovation dans l'ensemble du CFP, en créant par exemple des liens concrets basés sur l'innovation entre les différents programmes de l'UE¹⁴. La création d'un Conseil européen de l'innovation constitue à cet égard une avancée très positive.

Recommandation #6 ■ Faire de l'Union des marchés des capitaux une réalité

L'accès au financement privé constitue l'un des facteurs déterminants de la rapidité et de l'ampleur du développement des entreprises. Cependant, les marchés des capitaux européens restent sous-développés par rapport au marché américain et sont, en outre, extrêmement fragmentés. Cela signifie que le coût du capital pour les entreprises reste encore largement déterminé par leur situation géographique, et non par leurs perspectives de croissance, leur productivité ou leur rentabilité. Cela est particulièrement vrai pour les start-ups et petites entreprises qui ont des difficultés à accéder au capital-risque pour faciliter leur croissance¹⁵. De ce fait, la nouvelle stratégie européenne pour la croissance devrait proposer des initiatives visant à approfondir les marchés européens des capitaux et notamment à réduire la fragmentation en matière de capital-risque.

Les recommandations 7 et 8 portent sur le fait que l'Europe a aussi besoin d'accompagner les transformations internes de propositions de modification du paysage international. L'UE doit garantir une concurrence équitable dans le commerce mondial, notamment avec la Chine. Toutefois, il est important de ne pas tomber dans le piège des actions symboliques qui font plus de mal que de bien.

Recommandation #7 ■ Défendre l'ouverture commerciale avec de nouveaux traités bi- et multilatéraux

L'ouverture commerciale constitue un élément essentiel du succès de l'économie européenne axée sur les exportations. Alors que des guerres commerciales se profilent et que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est de plus en plus mise sous pression, l'UE doit redoubler d'efforts pour défendre la libre circulation des biens et des services par le biais d'accords commerciaux bi- ou multilatéraux. L'ouverture de nouvelles négociations pourrait permettre à l'UE de fixer des normes mondiales pour les règles sous-jacentes à l'ouverture commerciale au XXI^{ème} siècle, et de sécuriser les intérêts des entreprises exportatrices, des consommateurs et du marché unique. Elle offrirait aussi à l'UE l'opportunité de devenir

¹². Voir Pascal Lamy et al, LAB – FAB – APP – Investing in the European future we want, Report of the independent High Level Group on maximising the impact of EU Research & Innovation Programmes, 2017: <https://bit.ly/2sEIMKP>.

¹³. Voir Jörg Haas, Eulalia Rubio et Pola Schneemelcher, La proposition de CFP : quelle continuité, quelles nouveautés, quelles suites ?, Institut Jacques Delors / Jacques Delors Institut - Berlin / Bertelsmann Stiftung, Décryptage, 2018 : <https://bit.ly/2KaStJP>. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/05/LapropositiondeCPF-RubioHaasSchneemelcher-mai2018.pdf>

¹⁴. Voir Eulalia Rubio et al., Mainstreaming Innovation Funding in the EU Budget, European Parliament Study, 2019: <https://bit.ly/2JIEKTx>.

¹⁵. Voir Philipp Ständer, Public Policies to promote Venture Capital: How to get national and EU measures in sync, Jacques Delors Institut - Berlin, Policy Paper, No. 203, 2017: <https://bit.ly/20mZy0l>.

un modèle de « verdissement » des échanges en fixant des normes environnementales ambitieuses, en encourageant le commerce de biens respectueux de l'environnement par des modulations des droits de douane, en diminuant les subventions néfastes et en promouvant des marchés publics verts et des chaînes d'approvisionnement plus écologistes. Il conviendrait aussi de traiter de la question plus controversée de l'ajustement carbone aux frontières¹⁶.

Recommandation #8 ■ Doter l'UE des mesures protectrices nécessaires

Si l'UE doit rester ouverte aux investissements étrangers, les avantages des investissements directs étrangers doivent être soupesés par rapport à leur risque potentiel d'être préjudiciables aux intérêts stratégiques européens de long terme. L'UE doit se doter d'une boîte à outils pour se protéger, notamment dans les secteurs fournissant des infrastructures essentielles comme l'énergie, les transports, les communications et la finance. Le cadre récemment adopté par l'UE pour contrôler l'investissement direct étranger (IDE) dans les secteurs stratégiques constitue une première étape appropriée dans cette direction. Il a néanmoins été fortement affaibli par le fait que la décision ultime d'autoriser un investissement continue à dépendre de chacun des États membres. Pour être davantage en mesure de défendre des intérêts communs, les futures réformes devraient se concentrer sur le renforcement des compétences de l'UE en matière de contrôle des IDE et de l'investissement. En outre, l'UE doit aussi mieux gérer les transferts de technologie forcés et le vol de propriété intellectuelle. Les entreprises européennes pourraient être astreintes à un devoir d'information lorsqu'elles font l'objet d'un transfert de technologie forcé, et des normes d'homologation plus strictes devraient s'appliquer aux investissements par des pays et entreprises reconnus coupables de tels comportements. Par ailleurs, les règles européennes relatives aux marchés publics devraient davantage tenir compte de l'intérêt stratégique à soutenir les technologies européennes dans des secteurs sensibles. Enfin, l'UE doit se donner les moyens de mieux faire face aux sanctions extraterritoriales imposées par les États-Unis. Ce qui implique d'aller plus loin que la création d'INSTEX : il faut renforcer fortement le rôle international de l'euro.

La dernière recommandation revient au cœur du récent débat sur la « politique industrielle ». La politique de concurrence constitue le noyau du fonctionnement d'une économie de marché. Le plus grand danger tient au risque de jeter le bébé avec l'eau du bain. Le cadre actuel fonctionne ; il devrait être utilisé judicieusement, au lieu d'être changé radicalement.

Recommandation #9 ■ Ne pas politiser la politique de concurrence mais l'utiliser de manière plus intelligente

La politique de concurrence constitue une compétence exclusive de l'Union européenne, qui est exercée par la Commission européenne en toute indépendance. Et cela ne doit pas changer. Toute politisation de la politique de concurrence, en offrant par exemple au Conseil la possibilité d'outrepasser les décisions de la Commission, rendrait la structure globale moins fiable et plus sujette au détournement par les intérêts individuels de chaque État membre. En outre, cela affaiblirait la Commission en tant qu'acteur institutionnel alors même que nous avons besoin d'une Commission plus forte pour rassembler l'Europe. Et s'il est clair que certaines décisions relatives à la concurrence peuvent être de nature stratégique et donc avoir une large assise politique, le droit du collègue de la Commission d'amender une proposition faite par le commissaire à la concurrence offre déjà une marge de manœuvre politique suffisante.

¹⁶. Voir Pascal Lamy et al., *Verdir la politique commerciale européenne : oui, mais comment ?*, Institut Jacques Delors, Policy Paper, 2019. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/07/190903-PP-FR-Time-to-green-EU-policy-but-how.pdf>

La Commission devrait utiliser sa latitude politique de manière intelligente dans des secteurs d'avenir clés. Il existe aussi des domaines dans lesquels il pourrait être justifié de repenser la politique de concurrence. Cela vaut notamment pour la réglementation de la concurrence pour les entreprises étrangères sur les marchés européens. Dans les cas où les cadres internationaux ne parviennent pas à fournir des solutions appropriées, l'Europe devrait faire preuve de créativité dans les instruments susceptibles de l'aider à garantir une concurrence équitable entre les entreprises européennes et les entreprises publiques étrangères. Ainsi, les règles actuelles de l'OMC en matière d'aides d'État ne s'appliquent pas aux subventions dans le secteur des services et ont des difficultés à gérer les entreprises publiques. Dans ces cas, l'UE pourrait envisager certaines mesures, en sanctionnant par exemple durement les aides d'État étrangères dans les procédures européennes de marché public.

CONCLUSION ■

En France, en Allemagne et dans le reste de l'Europe, les économies connaissent actuellement des transformations fondamentales, alors que parallèlement, l'environnement mondial semble de plus en plus instable. Dans ces circonstances, une nouvelle stratégie européenne pour la croissance redéfinissant soigneusement le rôle de l'État dans certains secteurs fondamentaux de l'économie pourrait être très utile pour orienter les futurs efforts politiques.

Cette stratégie ne devrait pas reposer majoritairement sur des mesures hautement symboliques, comme des instruments de défense commerciale ou une réforme de la politique de concurrence. Si ces mesures sont certes nécessaires, elles ne sont pas pour autant des éléments susceptibles de réellement changer la donne. En revanche, une stratégie européenne pour la croissance devrait se concentrer en priorité sur une amélioration des politiques européennes dans les domaines dans lesquels l'Europe dispose d'une grande latitude et peut façonner les futures règles mondiales. C'est la raison pour laquelle l'approfondissement du marché unique devrait constituer la priorité numéro une. L'Europe devrait ensuite s'assurer que les entreprises de tout le continent ont accès aux capitaux privés pour se développer, et que l'innovation est encouragée par un financement public solide au niveau européen. En outre, en cas de blocage pour avancer au niveau européen, la France et l'Allemagne devraient prendre l'initiative par le biais d'une coopération bilatérale ouverte à tous les États membres prêts à les rejoindre.

Pour finir, l'expression « politique industrielle » n'est pas **adaptée à ce débat. L'Europe a besoin d'une croissance prospective.** La musique vintage sur vinyle peut avoir un son correct, mais celui-ci est encore meilleur s'il est enregistré sur le bon support numérique.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction de l'anglais : Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



Institut Jacques Delors
18 rue de Londres, 75009 Paris
info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu
Jacques Delors Institute – Berlin
Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne
info@delorsinstitut.de – https://www.delorsinstitut.de