

Question d'Europe  
n°230  
27 février 2012

# Pour des Centres européens d'innovation et d'industrie

de **Franck Lirzin**  
Economiste

## RÉSUMÉ

*La création d'une Union monétaire et économique en Europe, formant ainsi le premier marché du monde, devait ouvrir à tous les pays des opportunités de croissance sans précédent. 20 ans après, force est de constater que l'intégration européenne a contribué à augmenter le niveau de vie des citoyens européens, mais, dans le même temps, elle s'est accompagnée de déséquilibres croissants entre les pays. En l'absence de mécanismes de rappel ou de transferts financiers entre territoires, les fonctions productives et innovantes se sont concentrées dans un cercle géographique restreint dont l'Allemagne est le centre, tandis que les pays de la périphérie se sont engagés sur le chemin d'une croissance à crédit et non soutenable. La crise des finances publiques des gouvernements de la zone euro a révélé la nécessité de réintroduire des outils de politique industrielle au cœur de la politique économique de l'Union européenne.*

*Alors que l'essentiel de la politique européenne reposait sur une logique horizontale de réglementation des marchés, de garantie d'une concurrence non faussée et d'une harmonisation des environnements économiques, il faut aujourd'hui y adjoindre des politiques verticales, prenant en compte les caractéristiques de chacun des secteurs et l'influence des facteurs géographiques et culturels.*

*A l'heure où la croissance repose de plus en plus sur la capacité à relier ce qui est a priori différent et éloigné, l'Union européenne a la chance d'être un territoire complexe aux multiples ressources et d'avoir appris depuis la Seconde Guerre mondiale à travailler en complémentarité plutôt qu'en opposition. La création de Centres Européens d'Innovation et d'Industrie, rassemblant autour de thématiques données l'ensemble des outils d'innovation, depuis la recherche fondamentale jusqu'à l'accompagnement à la croissance des entreprises, serait un outil pertinent de relocalisation des activités productives dans toute l'Europe : situés dans des zones frontalières, ils permettraient non seulement la circulation des capitaux et des biens, mais, surtout, celle des hommes, entrepreneurs, chercheurs, ingénieurs, dans un brassage d'idées et de culture nécessaire à une innovation technologique moderne.*

## INTRODUCTION

Il est courant de parler de désindustrialisation, et comment ne pas le faire lorsqu'en 20 ans, la part de l'industrie dans le PIB européen aura diminué de 28,2%, représentant aujourd'hui moins du quart du PIB de l'Union européenne. L'externalisation des services aux entreprises, la mondialisation et l'évolution des technologies ont bouleversé le visage de l'industrie, mais notre regard n'a pas changé.

En réalité, contrairement aux Etats-Unis, souvent cités en comparaison, l'Union européenne parvient à maintenir sa position dans les échanges internationaux de biens. En 1958, ses exportations représentaient 23,9% du total mondial, contre 16% aujourd'hui[1], alors que les Etats-Unis sont passés

de 27,8% à 11,2%. Son déficit commercial avec le reste du monde reste relativement limité, de l'ordre de 0,5% en 2011 ; la zone euro a même connu un excédent de 1,1 milliard d'euros en octobre 2011. Et ce déficit provient en grande partie des importations d'énergie, tandis que l'UE reste largement excédentaire pour les produits chimiques, les machines industrielles ou les automobiles.

Alors que certains pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas connaissent d'importants excédents commerciaux, d'autres, comme la France ou l'Espagne ont des déficits chroniques. L'Union économique et monétaire a ouvert la voie à une intégration sans précédent des marchés nationaux, permettant une amélioration globale des niveaux de vie. Mais, cette croissance s'est accompagnée de déséquilibres im-

1. Source : Eurostat, *External and Intra-EU trade, A statistical yearbook, data 1958-2010*

portants au sein même de l'Union européenne, entre des pays exportateurs et industriels, et d'autres importateurs et favorisant des secteurs domestiques et nécessitant un recours au crédit (construction). Les mécanismes de rappel, comme les taux de change ou les taux d'intérêt, n'ont plus joué leur rôle de prévention des déséquilibres. La « crise de la zone euro » est d'abord une crise du modèle économique de l'UEM : l'Union européenne doit prendre la mesure du problème et réintroduire dans ses outils de politique économique des éléments de politique industrielle, en se souciant non pas tant de la qualité de l'environnement économique (marché du travail, infrastructures, respect de la concurrence) que de la capacité de chaque territoire à produire des biens exportables. Si elle ne veut pas se contenter de transferts financiers entre pays *ad vitam aeternam*, l'Union européenne devra inventer une politique industrielle européenne.

Cette politique aura pour objectifs de restaurer la confiance des investisseurs et de retrouver le chemin de la croissance. Loin de vouloir reproduire des grands programmes à la française, il s'agit d'être souple et de concevoir la politique industrielle comme une boîte à outils, qui doit s'adapter à chaque secteur, à chaque situation et à chaque pays. Ainsi, quand il s'agira de développer une industrie chimique en Grèce, il conviendra de subventionner la R&D, d'aider à la constitution du capital humain et industriel nécessaire, de construire les infrastructures adéquates, de nouer les partenariats commerciaux stratégiques pour développer des marchés de proximité ou encore de jouer sur la réglementation. Pouvoirs publics, comme investisseurs et industriels devront apprendre à travailler ensemble dans une optique résolument européenne.

La création de Centres européens d'innovation et d'industrie (CEII), répartis en Europe, spécialisés dans certaines technologies et mis en réseau, serait un pas important vers une meilleure intégration de l'industrie européenne, permettant

non seulement une circulation des capitaux, mais aussi, et surtout, des hommes et des idées.

## 1. L'INDUSTRIE EUROPÉENNE, DÉCLIN OU RENOUVEAU ?

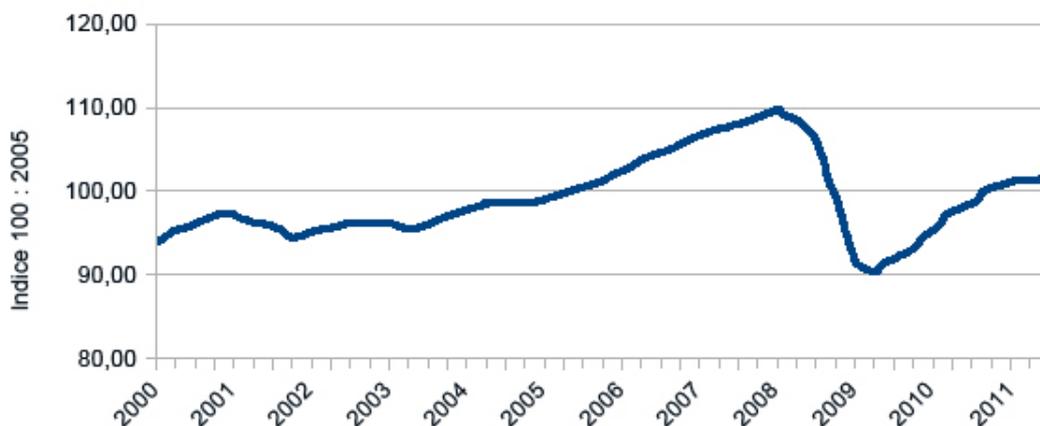
### *La crise de 2008-2009, coup de grâce pour l'industrie ?*

Les chiffres semblent sans appel : en 20 ans, la part de l'industrie européenne dans le PIB sera passée de 33,3% à 23,9% [2]. Cela s'est naturellement traduit par des destructions nettes d'emplois : la part de l'industrie dans l'emploi total est passée de 21,9% en 1995 à 16,9% en 2010, soit 6,5 millions d'emplois en moins, avec un décrochage rapide entre 2008 et 2009. La crise économique, de 2008 à 2009, a eu un impact considérable sur l'industrie, dont la production a chuté de plus de 17% en un an, et elle ne retrouve aujourd'hui que son niveau de...2005. La crise a accéléré la destruction d'emplois dans l'industrie, et rien n'a inversé la tendance depuis, alors que la production industrielle semble marquer à nouveau le pas depuis 2011.

Mais l'industrie continue d'occuper 36,3 millions d'Européens. Dans une communication du 17 octobre 2010, la Commission estime qu'"un emploi sur quatre se trouve dans l'industrie manufacturière, et au moins un autre emploi sur quatre est situé dans les services connexes qui sont tributaires de l'industrie comme fournisseurs ou comme clients", "80% des efforts de R&D du secteur privé sont à mettre au compte de l'industrie". Autre point positif : « son taux de marge moyen est élevé et elle possède un tissu dynamique de petites entreprises » rappelle Jean-François Jamet [3].

## Indice de la production industrielle

Source : Eurostat



2. Source : Eurostat

3. Jamet J.-F. (2007), *Où va l'industrie européenne ?*, Question d'Europe n°82, Fondation Robert Schuman 3 décembre 2007.

### Vers une société « hyper-industrielle »

Une lecture attentive des évolutions récentes pousse à être plus mesuré. La concurrence internationale a conduit les industries, au fil des ans, à se concentrer sur leur cœur de métier. Elles ont externalisé l'ensemble des fonctions support, comme la communication, la comptabilité ou les affaires juridiques, qui sont venues gonfler le secteur des services aux entreprises. Ensemble, l'industrie et les services associés ont créé 6,2 millions d'emploi depuis 1995, et représentent aujourd'hui 71,6 millions d'emplois en 2010.

La mondialisation a également accru les risques, qu'ils soient technologiques, financiers ou industriels, et les entreprises ont eu de plus en plus recours aux services financiers et assurantiels pour se couvrir. Les entreprises sont les principaux consommateurs des produits financiers complexes : elles se concentrent ainsi sur leur fonction de production, confiant aux institutions financières et aux assurances la responsabilité de la gestion des différents risques comptables.

Enfin, la complexité croissante des technologies utilisées, faisant appel à des domaines de compétence très divers, a mis l'innovation technologique au cœur du dynamisme industriel. Universités et entreprises ont dû apprendre à travailler plus étroitement ensemble qu'elles ne le faisaient jusqu'alors, au sein notamment de *clusters*.

Si l'industrie en tant qu'activité de production occupe une part stable ou réduite dans l'économie, ce n'est pas tant le signe d'un déclin que d'une transformation de l'activité industrielle : c'est parce que l'industrie est partout que nous ne la voyons plus.

Loin d'être post-industrielle, avec une prédominance des activités de service ou intellectuelles, notre société est plutôt « hyper-industrielle ». Il suffit pour s'en convaincre d'imaginer l'ensemble des services et des biens mobilisés pour la simple production d'un iPhone.

### L'Union européenne, un acteur industriel international majeur

L'Union européenne continue d'être un acteur industriel majeur, représentant 16% des exportations mondiales et 17,3% des importations, sans compter bien entendu les échanges intra-communautaires qui font de l'UE le premier marché du monde.

Il est remarquable que, contrairement aux Etats-Unis ou au Japon, ses relations commerciales soient, globalement, équilibrées : son déficit commercial était de 159,9 milliards d'euros en 2010[4], soit -0,65% de son PIB, à comparer avec le déficit français qui représentait en 2010 non loin de 2% du PIB.

Si ces relations sont globalement équilibrées, elles ne le sont pas au cas par cas : l'Union européenne a un déficit commercial de 169 milliards d'€ avec la Chine et un excédent de 73 milliards d'€ avec les Etats-Unis. De même, elle importe son énergie et ses matières premières de Russie ou des pays de l'OPEP.

Mais, il n'y a rien d'étonnant à cela, et il s'agit simplement d'une division internationale du travail, où l'Europe importe ce qu'elle n'a pas ou ce pour quoi elle n'est pas la plus compétitive, pour se concentrer sur ses points forts. Elle garde ainsi le leadership dans un grand nombre de domaines industriels, où sa balance commerciale est excédentaire : produits chimiques, médicaments, cosmétiques, matières premières transformées (plastiques, papier, acier), machines (industrielle, productrice d'énergie), automobiles et matériels de transport principalement.

Le seul domaine de haute technologie où elle peine à rester dans la course est la microélectronique. Si l'industrie européenne a perdu son leadership sur les produits les plus visibles pour les consommateurs, comme les ordinateurs ou les vêtements, elle le conserve sur un grand nombre de biens, moins présents dans la vie quotidienne, mais modelant davantage l'économie mondiale. Le rôle fondamental de l'Union européenne dans la définition des normes industrielles internationales, par exemple les normes de communication, est évidemment le reflet de *soft power* industriel[5] : la norme Global System for Mobile Communications (GSM), pour les téléphones portables, a été établie en 1982 par la Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT) et est aujourd'hui le standard principal des communications numériques portables.

### L'industrie européenne, une stratégie de montée en gamme, mais qui ne réussit pas à tous

Pour s'adapter, avec un relatif succès, aux nouvelles conditions de la mondialisation, l'Union européenne a

4. Eurostat (2011), *External and intra-EU trade, A statistical yearbook*, 2011 Edition.

5. Laïki Z. (2008), *La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Les Presses de Sciences Po

fait le choix de se spécialiser dans les activités de haute technologie, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, et d'abandonner les activités à forte intensité de main-d'oeuvre, comme le textile, aux pays à bas salaires, comme la Chine. Ce choix a accéléré la mutation ou le déclin de certains secteurs traditionnels, comme le textile ou la sidérurgie, mais a permis l'émergence de nouveaux secteurs technologiques, comme la microélectronique ou les biotechnologies, où les entreprises européennes ont un leadership international.

A plus long terme, cette stratégie, qui repose sur l'idée d'une division internationale du travail, où l'Europe garde les fonctions « nobles » de la conception, de la R&D et de la technologie, tandis que les pays émergents s'occupent des plus « basses besognes » de la production, touchera ses limites le jour où ces mêmes pays émergents parviendront à un niveau technologique équivalent ou supérieur à celui de l'Europe et où rien n'empêchera les fonctions « nobles » de migrer à leur tour hors des terres européennes. Les Etats-Unis s'inquiètent déjà du déménagement de certaines fonctions de R&D vers la Chine. La stratégie de l'Union européenne pour la période 2014 – 2020 risque alors de faire fausse route, et devrait prendre pour acquis que, demain, la Chine, l'Inde ou le Brésil seront capable de concurrencer l'Europe dans un nombre beaucoup plus importants de secteurs technologiques.

Mais, tous les pays ne sont pas parvenus à mener à bien cette stratégie. Il suffit pour s'en convaincre de regarder les efforts de R&D de chacun des pays Européens : seuls la Finlande, la Suède et le Danemark sont parvenus à dépasser les objectifs de Lisbonne (3% du PIB consacré à la R&D). La France atteint presque 2%, l'Italie peine à rester à 1,5%, et, en moyenne, l'UE se situe à 2% quand les Etats-Unis pointent à 2,7% et le Japon à 3,4%[6].

Si, vue de l'extérieur, l'Union européenne est une grande puissance industrielle, la situation de ses régions et pays est bien plus contrastée. Certains pays possédaient des atouts indéniables pour s'orienter vers une économie de la connaissance, et l'existence d'un marché européen intégré a sans doute été une grande opportunité pour eux ; mais beaucoup d'autres n'avaient pas les mêmes atouts initiaux, et ont dû mener des politiques économiques différentes, plus opportunistes, dans lesquelles la crise de la zone euro trouve en partie ses racines.

## 2. L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, ATOUT OU HANDICAP POUR LES PAYS PÉRIPHÉRIQUES ?

L'ouverture des échanges internationaux a favorisé la spécialisation productive des territoires, selon la logique des avantages comparatifs de Ricardo. L'Acte Unique en 1986, puis la création de l'Union Economique et Monétaire à partir de 1990, permettant la libre circulation des biens et des capitaux, a créé un vaste espace économique sans frontières.

Alors que l'intégration des économies devait permettre une convergence des niveaux de vie et des styles de société, vers une économie de la connaissance, elle a, au contraire, conduit à de fortes divergences des politiques économiques. Plusieurs facteurs ont pu jouer un rôle important.

### *Une centralisation géographique des activités industrielles*

En supprimant les frontières et les risques de change, il a été permis aux industriels de choisir leur implantation en ne se souciant que des facteurs industriels et des avantages comparatifs des territoires, et non des risques financiers ou législatifs. Naturellement, les industries ont tendance à se concentrer pour réaliser des économies d'échelle[7]. Elles vont concentrer leurs centres de production, mais, surtout, elles vont se regrouper avec d'autres industries, laboratoires ou centres de formation, dans un territoire donné[8]. L'intégration des marchés a favorisé la spécialisation productive des territoires.

Mais, le facteur géographique est également déterminant : les industries placeront leurs centres de production à la fois près de leurs clients et près de voies où ils pourront être livrés. Plus les produits seront facilement exportables, plus ils seront produits à équidistance des clients et à proximité des grands axes de communication, comme les ports, les voies fluviales, les autoroutes ou les chemins de fer : « dans une union monétaire, l'industrie a tendance à s'installer au centre et les services à la périphérie, tout simplement en raison des coûts de transport. », analyse Patrick Artus et Marie-Paule Virard[9].

Ce facteur n'explique pas tout, puisque, par exemple,

6. Source : Eurostat, 2009

7. Krugman P. (1996), *La mondialisation n'est pas coupable*, MIT, Editions La Découverte.

8. Porter M. et R.E. Wayland (1995), *Global Competition and the Localization of Competitive Advantage*, *Advances in Strategic Management*, Vol. 11, part A, Greenwich, CT: JAI Press, c1995

9. Artus P. et M.-P. Virard (2011), *La France sans ses usines*, Editions Fayard.

la Finlande ou la Suède sont des exemples de pays également excentrés dont l'industrie est florissante, mais il explique en grande partie la concentration des investissements directs étrangers au BENELUX (171 milliards d'euros en 2005[10]) et en Allemagne (44 milliards d'euros en 2005), soit la moitié des investissements dans l'Union européenne. Entre 2001 et 2005, ces quatre pays ont représenté 40% des investissements étrangers, suivis par le Royaume-Uni (17%), la France ne venant qu'ensuite avec 9%[11].

Dans l'Union européenne, la géographie compte : être au centre de l'Europe est, en soi, un atout.

### **L'effet Rose et la domination des marchés par les entreprises déjà présentes**

Les créateurs de l'euro espéraient que la monnaie commune, en supprimant les risques de change, allait permettre aux pays de commercer davantage entre eux. Ils espéraient notamment que les plus petites entreprises qui, lorsque les monnaies nationales existaient encore, avaient tendance à vendre d'abord sur leur marché domestique, pourraient alors se développer à l'international et profiter d'un marché de taille européenne.

Mais, en mesurant l'effet de l'introduction de l'euro sur le commerce des pays, appelé l'effet Rose, une autre histoire apparaît. La création de l'UEM puis de l'euro a favorisé les entreprises déjà très présentes sur les marchés, comme celles du BENELUX ou de l'Allemagne, et assez peu celles des pays périphériques comme c'est le cas de la Grèce. Seule l'Espagne fait exception parmi les pays « périphériques », avec un accroissement de ses échanges suite à l'introduction de l'euro.[12]

Cette évolution pourrait s'expliquer par le positionnement dominant que les entreprises françaises, allemandes, italiennes ou néerlandaises avaient pu acquérir sur leurs marchés domestiques ou adjacents, et qui, le jour où la zone euro a été créée, leur a permis de conquérir plus facilement de nouveaux marchés. Ces entreprises favorisées par leur taille et leur expérience européenne n'ont eu aucun mal à profiter de l'ouverture des marchés, alors que celles de pays plus petits ou éloignés, moins expérimentées ou plus faibles ne sont souvent pas parvenues à conquérir de nouveaux marchés, au contraire.[13]

Dans un territoire plus large et ouvert, le coût à payer pour un nouvel entrant dans un secteur industriel a augmenté : peut-on croire que la Grèce sera à même de développer une industrie chimique quand on connaît le capital nécessaire pour cela et, surtout, la concurrence à laquelle une jeune entreprise serait immédiatement soumise.

Les mécanismes de rappel qui jouent habituellement, les taux d'intérêt qui montent lorsque l'endettement augmente ou les taux de change qui se dégradent quand un déséquilibre commercial apparaît, n'ont plus joué dans une zone possédant une seule monnaie où les taux d'intérêt convergeaient. Rien n'a empêché la dérive des modèles économiques.

### **Politiques économiques opportunistes, ou stratégiques ?**

Lors de la création du marché commun puis de l'euro, les pays ont dû adopter des stratégies économiques répondant à la fois à leurs spécificités et dotations initiales, et aux nouvelles règles du jeu. Les Pays-Bas ont pu ainsi conforter leur rôle de point d'entrée des flux commerciaux vers le reste du continent, le Royaume-Uni a bénéficié d'un marché financier consolidé, les industries allemandes ont pu à la fois se développer en Europe centrale et orientale et vendre sur des marchés beaucoup plus larges. Les dotations initiales doivent se comprendre comme des atouts que les pays ont pu jouer dans le nouveau marché intégré de l'Europe : un positionnement géographique, une main-d'oeuvre peu chère, un environnement économique favorable aux affaires, un éco-système propice à l'innovation.

Certains de ces facteurs peuvent être améliorés par des politiques économiques adéquates et volontaires, jouant sur la fiscalité, le droit du travail ou l'amélioration du système d'enseignement supérieur, et conduire à un modèle économique européen harmonisé. La Commission européenne, au travers des fonds structurels, joue un rôle important dans la convergence des modèles économiques, mais certains facteurs, liés à la géographie ou à l'histoire des pays ne peuvent évoluer au même rythme, ni même être changés. L'économie européenne ne pourra jamais être uniforme, du simple fait de la multiplicité des formes de capitalisme, avec un ancrage culturel et politique national fort le plus souvent, et de la géographie européenne.

10. Source : Eurostat, données non disponibles pour les Pays-Bas après 2005

11. Eurostat (2007), European Union foreign direct investment yearbook 2007, Data 2001-2005, Eurostat Pocketbooks

12. Baldwin (2006), The euro's trade effects, Working paper series ECB, n°594, mars 2006.

13. Aglietta M. (2012), Zone euro, éclatement ou fédération, Michalon.

Les stratégies économiques des pays se sont basées sur ces différents facteurs, mais n'ont pas été coordonnées au niveau européen. Alors que l'Espagne favorisait un marché intérieur soutenu par une bulle immobilière grâce à des taux d'intérêt relativement bas et un fort endettement privé, l'Allemagne, au travers de réformes structurelles comme celles dites Hartz entre 2003 et 2005[14], a assoupli son marché du travail pour rendre son industrie plus compétitive. Les deux pays ont suivi des stratégies individuellement rationnelles, mais qui ont débouché sur d'importants déséquilibres commerciaux qui menacent aujourd'hui la zone euro.

La création de l'UEM a eu tendance à gommer les mécanismes de rappel qui auraient pu tirer la sonnette d'alarme plus tôt, et à faire croire qu'en Europe, tout finirait par se ressembler, et que les différences se dissiperait. En ce sens, les stratégies des Etats ont été opportunistes, puisqu'elles n'ont pas eu à se confronter avec la réalité : si le Portugal ou la Grèce avaient été hors de la zone euro, leurs problèmes de finance publique et de compétitivité auraient éclaté beaucoup plus tôt et auraient eu moins des conséquences fâcheuses.

Les pays n'ont pas été incités à améliorer les facteurs qui pouvaient l'être : les grands écarts de résultats entre le classement de la Banque Mondiale en fonction de la facilité à faire des affaires (le Danemark est 5ème, et la Grèce 100ème sur 184 pays) et l'indicateur synthétique de l'innovation du *European Innovation Scoreboard* (la Slovaquie a un score de 269 et la Suède de 750 sur 1000) le prouvent.

Au contraire, cette convergence des taux d'intérêt et

l'illusion partagée d'une zone euro homogène a incité les pays à développer les secteurs relativement protégés de la concurrence européenne et mondiale, comme la construction ou les services, en utilisant l'effet de levier et l'endettement, au lieu d'améliorer leur compétitivité internationale.

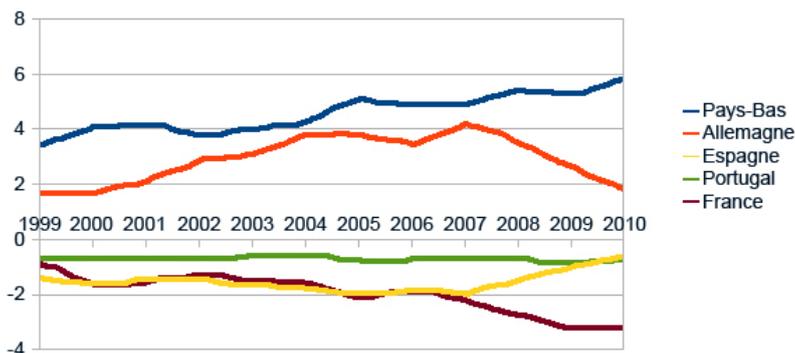
Ainsi, individuellement, les Etats ont adopté des stratégies rationnelles, mais sans se confronter vraiment avec la réalité ni se coordonner entre eux. Il y a donc une part d'opportunisme, sans doute non voulu, mais il faut se demander si, compte tenu de leurs handicaps géographiques ou de leur manque de capital initial, des pays comme le Portugal ou la Grèce auraient pu, en réformant énormément leur économie, développer véritablement leur industrie.

#### **De la désindustrialisation à la crise de la zone euro : le défi des déséquilibres intra-UE**

En faisant le choix de soutenir la croissance intérieure et les secteurs protégés de la concurrence internationale, au détriment des secteurs plus exportateurs comme l'industrie, les pays se sont exposés au risque d'une dégradation de leur balance commerciale. Selon Patrick Artus et Marie-Paule Virard, « puisque la désindustrialisation fait apparaître un déficit extérieur chronique, elle implique que les agents économiques du pays concerné s'endettent de manière permanente afin de financer ce déficit courant. Jusqu'à la crise, le secteur privé était concerné. Depuis 2008, c'est au tour du secteur public ». [15]

Source : Eurostat

Balances commerciales



14. Giraud O. et Lechevalier A. (2008), *Les réformes Hartz des politiques de l'emploi, instrument ou reflet de la normalisation du marché du travail ?*, Note du CERFA n°54, IFRI, Avril 2008.

15. Artus P. et M.-P. Virard (2011), *Ibid.*

La dégradation des finances publiques en Europe a partie liée avec la désindustrialisation et les déséquilibres des balances commerciales : la sortie de la « crise de la zone euro » passera par un retour à l'équilibre des échanges entre les pays européens.

Actuellement, ce retour à l'équilibre se fait en pratiquant des dévaluations internes, c'est-à-dire en baissant le coût de la main d'oeuvre pour diminuer les importations (le pouvoir d'achat est plus faible) et augmenter les exportations (le coût de production est plus faible). Cette politique est socialement très douloureuse, et porte ses fruits avec incertitude : l'Espagne semble sur la bonne voie, mais ce n'est pas le cas ni du Portugal ni de la Grèce.

Une autre solution aurait été de créer des mécanismes de transfert entre les territoires, sous la forme d'un fédéralisme budgétaire[16]. Mais, il est tout aussi difficile d'avancer dans la voie d'une plus grande intégration politique et sociale que de vouloir ré-industrialiser un pays.

### 3. VERS UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE TERRITORIALE ET DIFFÉRENCIÉE

Dans ce contexte économique et monétaire, l'idée d'une « politique industrielle » revient sur le devant de la scène, mais il serait faux de croire qu'elle aurait totalement disparu jusqu'alors. Au contraire, la Commission européenne attache une grande importance à l'innovation et soutient certains grands programmes communautaires de R&D, comme le programme satellitaire GALILEO.

Mais, au sein de l'Union européenne, l'idée que les Etats se font de la notion de « politique industrielle » varie grandement : pour certains, elle doit se contenter de créer un environnement économique sain et stable, en garantissant une concurrence libre et non faussée, pour d'autres, elle peut prendre la forme de programmes de R&D soutenus par les pouvoirs publics et la constitution de « champions européens ». Le consensus européen trouvé jusqu'à présent s'appuie principalement sur une approche horizontale de la politique industrielle : celle-ci doit harmoniser les systèmes économiques nationaux aux niveaux fiscal, réglementaire et environnemental pour garantir une concurrence libre et non faussée, promouvoir l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation et développer les infrastructures de transport de biens, d'énergie et d'informations nécessaires pour intégrer l'espace européen. Les outils sont nombreux, depuis les fonds structurels

jusqu'aux négociations sur les réglementations industrielles, mais restent basés sur l'idée que l'échelon communautaire ne doit intervenir que lorsque le marché ne le peut plus, et dans le respect de la souveraineté de chaque pays, selon le principe de subsidiarité.

Si ce volontaire *laissez-faire* permet aux entreprises de définir plus librement et plus judicieusement leur stratégie, il conduit parfois à des situations contraires à l'intérêt général : les industries automobiles n'ont pas exemple pas intérêt à produire des véhicules propres et une réglementation est nécessaire pour les y contraindre. De même, la montée en puissance des entreprises Internet basée sur la publicité personnalisée pose des problèmes de protection de la vie privée, qu'une réglementation seule peut résoudre. La concentration géographique des activités productives répond à la même logique : les industries ont une tendance naturelle à se regrouper au centre de leur marché, mais cela fragilise l'unité territoriale. Dans ce cas, l'action politique est légitime à intervenir pour orienter les stratégies industrielles et les faire converger vers un intérêt public.

#### **Harmoniser l'environnement économique, ou faire jouer les différences ?**

La concentration des activités innovantes au cœur de l'Europe et l'influence des facteurs culturels et géographiques doivent conduire à relativiser cette approche horizontale. En l'absence de coordination des politiques économiques, et *in fine* des politiques industrielles nationales, ces différences entre les territoires ne peuvent pas réellement être prises en compte. Sans mobilité des citoyens ou mécanismes de transfert qui assureraient un contrepond, l'Europe doit apprendre à coordonner son action au niveau territorial pour réaliser son objectif d'uniformisation des niveaux de vie et de limitation au maximum des inégalités géographiques.

Cependant, uniformisation ne signifie pas convergence vers un modèle européen unique : compte tenu des différences géographiques, culturelles et capitalistiques de chaque région, cela serait aberrant. Au contraire, la spécialisation des régions, cohérente avec celle des autres régions, permet d'améliorer le bien-être de tous. Cette spécialisation peut être technologique, comme l'aéronautique à Toulouse ou les télécommunications chez Nokia en Finlande ;

16. Lirzin F. (2010), Pour un fédéralisme budgétaire dans la zone euro, Policy paper, Question d'Europe n°178, 19 juillet 2010, Fondation Robert Schuman.

mais elle peut aussi reposer sur le tourisme ou une activité traditionnelle, comme la parfumerie à Grasse dans le Sud de la France. Cela est d'autant plus important que, comme le rappelle une étude de McKinsey&Company[17] « la compétitivité dans les secteurs innovants n'est pas suffisante pour améliorer l'emploi et la croissance dans toute l'économie ». Autrement dit, toutes les régions n'ont pas intérêt à s'orienter vers une économie de la connaissance. La Commission européenne a commencé à adopter une approche plus « verticale » de son action industrielle, au travers de politiques sectorielles plus fortes, par exemple dans les télécommunications ou dans l'aéronautique, et des « Smart specialisation », ou spécialisations intelligentes, par lesquelles chaque région s'engage à soutenir en priorité un nombre limité de secteurs.[18] Des études empiriques ont montré que les régions focalisant leur action publique sur un nombre limité mais pertinent de secteurs compétitifs avaient une plus forte croissance économique[19]. Cette action est d'autant plus efficace qu'elle touche l'ensemble du secteur et non un nombre limité d'entreprises.

Cette spécialisation des territoires ne sera intelligente que si elle est coordonnée au niveau communautaire. Aujourd'hui, chaque région se lance dans la course aux industries éco-technologiques : peu en sortiront victorieuses, et une meilleure coordination permettrait d'éviter la formation puis l'éclatement d'une bulle verte.

La spécialisation aussi a ses effets de mode, et une vision européenne permettrait d'éviter les concurrences stériles. L'Union européenne, et en particulier la Commission européenne, dispose déjà de la plupart des outils nécessaires à une approche plus géographique et sectorielle, mais il lui manque deux choses : un mode de gouvernance plus souple et un financement plus important. L'Europe doit également faire des choix stratégiques entre les territoires, et disposer pour cela d'une gouvernance ayant la légitimité politique nécessaire. Cette légitimité s'acquière non seulement démocratiquement mais aussi par un travail étroit avec la société civile, représentants d'industriels et de salariés. Or, trop souvent, les syndicats éloignés de Bruxelles ont du mal à participer aux négociations européennes[20]; de même, les pouvoirs publics régionaux en périphérie de l'Europe disposent de moins d'informations que ceux qui sont en Belgique ou aux Pays-Bas. La gouvernance européenne doit refléter la géographie de l'Europe pour être capable de mettre en œuvre des politiques industrielles selon une logique d'aménagement du territoire.

### **La politique industrielle comme « couteau Suisse » de l'action publique**

Contrairement à l'industrie des années 60, où de grands programmes étatiques pouvaient faire émerger de nou-

velles filières, l'industrie européenne moderne est caractérisée par sa complexité et l'intégration croissante de toutes les filières. L'Europe se situe à la frontière technologique et, n'ayant pas de modèle à suivre, elle doit inventer elle-même son avenir et les filières qui feront sa croissance future. C'est un exercice difficile, qui ne peut se décréter d'en haut, mais doit venir d'initiatives locales et individuelles relayées au niveau collectif.

Cependant, les grandes différences qui existent entre les filières existantes ou émergentes rendent impossibles une recette miracle : aider une industrie chimique demandant de lourds investissements capitalistiques ne se fera pas du tout comme le soutien aux startups de l'Internet. Seule une compréhension fine des enjeux de chaque secteur permettra de définir les outils de politique publique les mieux adaptés à chaque situation. La relation entre le niveau local, au contact des industries et pouvant détecter et soutenir dans leur premier stade les initiatives, et le niveau national et communautaire, permettant de soutenir l'expansion de ces secteurs et leur coordination territoriale, est un aspect crucial de la politique industrielle communautaire.

Certains secteurs, comme les nouvelles énergies, le démantèlement des navires ou le traitement des déchets sont encadrés par des réglementations strictes. L'Etat joue alors un rôle fondamental de définition du marché. Laissées à elles-mêmes, les entreprises ne prennent pas toujours le bon chemin d'innovation, et, l'action de l'Etat est important pour définir le cadre réglementaire qui incitera les entreprises à développer des technologies vertes, non polluantes[21]. Cela est également vrai pour des secteurs comme l'automobile, où la demande est fortement conditionnée par la réglementation en vigueur. Dès lors, les pouvoirs publics ont la légitimité pour intervenir sur le champ de la réglementation, et ils peuvent alors favoriser une montée en compétence progressive des industriels, comme cela a été le cas pour la réglementation REACH sur les produits chimiques.

Dans d'autres secteurs, ouverts à la concurrence internationale, l'innovation technologique est un facteur clé de réussite : pharmacie, aéronautique, microélectronique ou chimie. Or, la R&D, notamment lorsqu'elle est relativement en amont, ne peut être financée par le marché et nécessite un soutien public important. Il faut cependant avoir conscience que ce soutien peut conduire d'une part à financer des projets non rentables à court terme et, d'autre part, à conduire à une surenchère entre les gouvernements qui réduit les marges des entreprises et bloque définitivement leurs capacités propres d'investissement, comme dans la microélectronique.

Certains secteurs, comme la chimie ou la pharmacie, des investissements initiaux conséquents sont nécessaires, et un soutien public peut être justifié si le marché financier n'est pas capable de soutenir de tels projets. Les

17. McKinsey&Compagny (2010), *How to compete and grow, a sector guide to policy*, McKinsey Global Institute, mars 2010. Traduction de l'auteur.

18. Commission européenne (2011), *Industrial policy : Reinforcing competitiveness, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 642 final*.

19. Aghion P., M. Dewatripont, L. Du Ann Harrizon & P. Legros (2011), *Industrial policy and competition*, GRASP Working paper 17, June 2011.

20. Wagner A.-M. (2005), *Vers une Europe syndicale : une enquête sur la Confédération européenne des syndicats*, Editions du Croquant.

21. Aghion P., Boulanger J. et Cohen E. (2011), *Rethinking industrial policy*, Bruegel Policy Brief, Issue 2011/04, June 2011.

pouvoirs publics jouent alors un rôle d'investisseur de long terme : dans une économie où les entreprises sont guidées par les intérêts de court terme de leur actionariat, les acteurs publics ont un rôle essentiel de prise de risque à long terme et de pérennisation de l'activité. Les Etats se dotent peu à peu de fonds souverains, comme en Norvège, ou en France avec le Fonds Stratégique d'Investissement (FSI), mais, dans le contexte communautaire, il serait nécessaire de disposer d'un tel outil au niveau européen : le Fonds Européen d'Investissement (FEI) pourrait avoir la capacité d'investir directement dans les entreprises, pas uniquement dans les PME, mais également dans les grands groupes.

Les outils de politique industrielle sont aussi variés que le sont les technologies et les secteurs. La politique industrielle européenne ne doit pas se contenter d'améliorer l'environnement des entreprises, elle doit aussi tenir compte des spécificités de chaque secteur pour activer les bons leviers. Le modèle d'innovation de la *Silicon Valley* n'est pas le seul, et sûrement pas toujours pertinent pour certaines technologies. Dans les secteurs énergétiques par exemple, les investissements finaux sont toujours importants, et ne peuvent être faits que par des grandes entreprises ou les pouvoirs publics : les PME ont donc besoin d'un chef de file de grande taille pour se développer.

Mais, il faut également se demander si ces politiques de soutien à l'offre et à la demande sont suffisantes pour développer un secteur industriel, notamment dans les pays où la désindustrialisation est importante. Historiquement, les pays qui ont développé tardivement un secteur industriel, comme l'Allemagne ou la Chine, ont pratiqué une politique consistant à développer d'abord un marché intérieur important en les protégeant des importations, avant de l'ouvrir. La ré-industrialisation doit-elle prendre le même chemin que l'industrialisation tardive ? Les subventions publiques, faussant la concurrence dans une certaine mesure, mais permettant aux territoires les plus fragiles de construire les infrastructures, de faire monter en gamme les technologies et de favoriser une demande locale peuvent permettre de les réindustrialiser.

### 3.2. CRÉER DES CENTRES EUROPÉENS D'INNOVATION ET D'INDUSTRIE (CEII)

L'innovation dans l'industrie moderne repose de plus en plus sur la capacité à lier des technologies a priori différentes. La capacité à mettre en réseau des ressources de nature a priori différente sera la clé de la croissance de demain. Un constructeur de voiture sera avant tout un assembleur de technologies aussi pointues que variées, depuis les nanomatériaux jusqu'aux technologies numériques de pointe, et il devra apprendre à mobiliser

les bonnes ressources technologiques ou humaines au bon moment et au bon endroit. La proximité géographique et culturelle est alors un atout considérable, mais l'hétérogénéité des façons de penser et d'entreprendre est également un enjeu important pour imaginer des solutions innovantes dans un univers complexe. En ce sens, l'Europe, plus que les Etats-Unis ou la Chine, a une longueur d'avance grâce à sa longue tradition de confrontation des points de vue et son hétérogénéité.

Ce mélange des technologies n'est possible que si les industries se connaissent, soit en étant sur un même site, soit en faisant partie de réseaux communs. La réactivité nécessaire pour suivre les évolutions du marché, et permettre notamment à la production et à la R&D de travailler de concert, va peu à peu contraindre certaines industries à relocaliser leur activité.

L'Union européenne a une carte importante à jouer pour développer cette nouvelle industrie, en créant des lieux de rencontres entre recherche appliquée, technologies variées et industries productives. Des exemples existent déjà, comme celui du CEA de Grenoble qui est parvenu à intégrer autour de lui tout un écosystème innovant autour des nanotechnologies. Il pourrait ainsi être créés en Europe des Centres européens d'innovation et d'industrie (CEII). Pour éviter une concentration géographique au cœur de l'euro zone, ces centres seraient répartis, géographiquement, dans toute l'Europe, et, plus précisément, aux zones frontières ou aux confluents : Espagne / Portugal, France/Espagne, le long du Danube, etc.[22]

Ces centres accueilleraient des chercheurs de tous les pays européens, comme cela se fait déjà, par exemple pour l'Organisation Européenne pour la recherche nucléaire (CERN) situé près de Genève, mais aussi des entreprises. Ils attireraient des entreprises et des investissements directs étrangers : une politique fiscale attractive sur la zone du CEII, des facilités administratives pour venir s'y installer, du foncier disponible, des perspectives de long terme données par une stratégie européenne sont autant d'atouts pour faire émerger des filières à partir d'un noyau de recherche initial. Ces centres permettraient aussi la circulation, non seulement des biens et capitaux, mais aussi et surtout des hommes et des idées, et c'est la ressource la plus importante dans une économie ouverte et innovante.

Ces Centres pourraient fonctionner sur une logique de *cluster*, et, contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, s'intégreraient dans une stratégie européenne. On peut imaginer, à l'exemple d'Euromediag, une alliance de clusters européens sur le diagnostic médical, une organisation territoriale européenne des Centres, où chacun d'entre eux serait spécialisé sur une technologie particulière mais se positionnerait sur la chaîne de valeur en complémentarité des autres Centres.

22. Jamet J.-F., Klossa G. (2011), *Europe, la dernière chance ?*, Armand Collin.

## CONCLUSION

Le rééquilibrage des balances commerciales sera le grand défi industriel de ces prochaines années. La crise de la zone euro risque de déboucher sur une croissance molle dans certains voire dans l'ensemble des territoires européens, et il est nécessaire aujourd'hui de déployer une politique de croissance qui sache à la fois être modeste – les conditions budgétaires ne sont pas idéales – territoriale et différenciée.

Par cette politique de croissance, les pouvoirs publics pourront promouvoir les secteurs exportateurs, notamment l'industrie. La désindustrialisation n'est pas une fatalité, mais, pour réindustrialiser, il est nécessaire de changer d'approche, et de se rappeler que les pays en difficulté aujourd'hui ne le sont pas seulement à cause de mauvaises politiques économiques, mais aussi parce qu'ils ne bénéficient pas d'atouts géographiques, historiques ou commerciaux d'autres pays plus florissants. Si la remise en ordre des finances publiques et la réforme des économies restent nécessaires, il faut aussi créer des outils plus territoriaux, permettant de compenser ces inégalités de fait : fiscalité différenciée, coordination des politiques budgétaires, assouplissement de la politique monétaire, construction d'infrastructures d'ampleur européenne ou Centres européens d'innovation et d'industrie.

L'implantation de ces Centres européens d'innovation et d'industrie créerait les conditions d'une coopération paneuropéenne autour de grands programmes fédérateurs et du développement d'industrie dans les régions périphériques. Le développement d'infrastructures et le renforcement des relations commerciales avec le reste du monde

permettraient de mieux utiliser les atouts linguistiques et historiques de certains pays, comme le Portugal ou la Grèce.

Le plus important est d'envisager la politique industrielle non comme un ensemble de recettes toutes prêtes, mais comme une boîte à outils qu'il faut adapter à chaque situation, à chaque secteur, à chaque pays, dans un cadre coopératif, à la fois décentralisé et coordonné au niveau européen.



**Auteur : Franck Lirzin**

Economiste, diplômé de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole des hautes études en sciences sociales.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.