



Quelle désindustrialisation pour quelles mutations industrielles ?

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

11-16 mars 2015

Rmq. : Les trois parties, composant initialement le texte, ont été rassemblées.

Désindustrialisation, réindustrialisation, mutations industrielles, renaissance de l'industrie : depuis le milieu des années 2000, les territoires, les États, les continents du vieux monde atlantique résonnent de ces leitmotifs porteurs d'inquiétantes rumeurs associées aux discours déclinistes, à la perte des capacités commerciales et à l'effondrement des marchés [\[1\]](#).

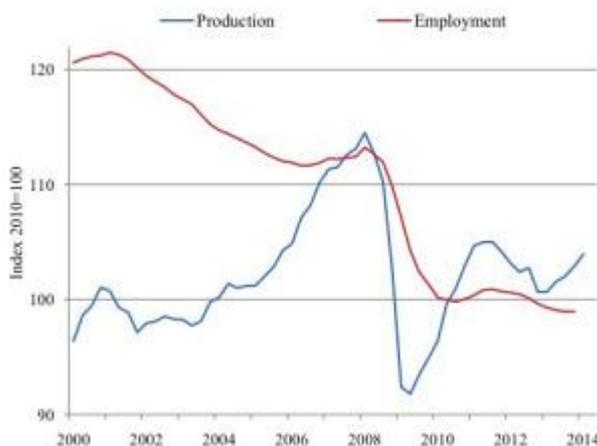
1. Un récit au croisement du numérique et de l'écologie

Un nouveau récit est en train de s'installer au croisement du numérique et de l'écologie, observait avec raison Geneviève Ferone-Creuzet, qui débattait ce 12 février 2015 des nouveaux modèles industriels, au Collège des Bernardins à Paris, à l'initiative de la Fabrique de l'Industrie. Or, ajoutait la directrice du développement durable des groupes Eiffage et Veolia Environnement, *ce qui nous attend est tout à fait inédit*. Nous le pensons aussi et nous avons décrit ailleurs ce [Nouveau Paradigme industriel](#) comme une triple transformation du système : d'abord un approfondissement et une extension de la société industrielle, capitaliste et machiniste qui intègre de nouvelles vagues d'innovations mais qui n'en modifie pas fondamentalement les structures. Ensuite, la poursuite de la transition progressive, entamée depuis la fin des années soixante, vers une ère dite *cognitive* dont la révolution affecte l'organisation de tous les domaines de la civilisation, tant la production que la culture. Cette métamorphose est marquée par la convergence entre les TIC et les sciences de la vie. Enfin, dans le même temps, une troisième mutation se développe à partir de la conscience, présente depuis les années 1960, que nous vivons dans un système clos et fragile et que nous le menaçons par la croissance démesurée de nos activités. Le développement durable nous impose de maximiser l'efficacité des ressources utilisées et de limiter les impacts environnementaux de nos activités pour rechercher un nouvel équilibre, une nouvelle harmonie entre les êtres humains et entre l'homme et la nature. Le Nouveau Paradigme industriel du XXI^{ème} siècle, donc, constitue la conjonction de ces trois mouvements, intimement imbriqués, dont deux se superposent historiquement et progressivement l'un à l'autre. Quelques-uns des défis de long terme de ce changement de modèle sont connus : le défaut d'innovation, la pression sur les

ressources, les coûts énergétiques, le changement climatique et le contexte entrepreneurial. [Je les ai développés ailleurs.](#)

Ce qui frappe toutefois, c'est que toutes les grandes régions du monde ne sont pas impactées de la même manière. L'Europe, en particulier, connaît depuis le début du siècle une double pression sur son emploi manufacturier, qui est passée, selon Eurostat, de l'indice 120 en 2000, à l'indice 98 fin 2013, sur base de la référence 2010=100, tandis que la production industrielle européenne dépassait l'indice 110 en 2008 et plongeait aux environs de 90 en 2009 avant de dépasser à nouveau les 100 en 2010) [2]. A ces disparités entre régions du monde, se conjuguent des déséquilibres nationaux et territoriaux.

Evolution de la production industrielle et de l'emploi manufacturier européens de 2000 à 2014 (2010=100)



Helping firms grow, European Competitiveness Report 2014, A Europe 2020 initiative, p. 19, European Commission, Enterprise & Industry, 2014 (Commission Staff Working Paper SWD(2014) 277final).

Néanmoins, et contrairement à ce qu'on tend à affirmer dans ce nouveau récit, particulièrement en France, l'Europe n'a pas, ces dernières décennies, décidé de négliger l'industrie dans sa stratégie de développement économique. Certes, les premières années de la mise en place de la Stratégie de Lisbonne, dont le Sommet européen des 23 et 24 mars 2000 avait lancé l'idée d'une Europe fondée sur l'innovation et la connaissance, avaient entendu résonner ces derniers concepts avec volontarisme [3]. Mais on aurait eu tort, hier et davantage encore aujourd'hui, de les opposer à ceux d'industrie ou de manufacture. Le terme de « politiques industrielles » (*Industrial Policy*) avait bien sûr tendance à céder la place au concept de *compétitivité*. Mais ce n'était pas nouveau : les président et vice-président de la Commission, Jacques Delors et Martin Bangemann, nous y avaient habitués. Sans toutefois cesser de rester attentifs à l'industrie.

2. Le Livre blanc de 1993 : dématérialisation et développement industriel durable

Les principes généraux de la politique industrielle de l'Union avaient en effet été établis dix ans auparavant dans une communication du Commissaire Martin Bangemann intitulée *La Politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel, Lignes directrices pour une approche communautaire*, adoptée en 1990 [4]. L'objet de cette politique consistait à créer les conditions-cadres pour permettre aux entreprises d'améliorer leur compétitivité et de compenser, si nécessaire, les effets du marché en s'appuyant sur les différentes politiques communautaires [5]. Cette politique industrielle assigne aux pouvoirs publics un rôle de *catalyseur et de défricheur pour l'innovation*. La description de cette politique précise que *la responsabilité principale pour la compétitivité industrielle doit reposer sur les entreprises elles-mêmes, mais elles doivent pouvoir attendre des autorités publiques un environnement et une perspective clairs et prévisibles pour leurs activités* [6]. Cette politique est fondée sur le concept d'*ajustement structurel, processus par lequel l'industrie s'adapte de façon permanente aux signaux émis par le marché*. Cet ajustement structurel comprend le *déplacement constant de ressources en réponse à ces signaux vers les débouchés les plus productifs, permettant ainsi d'atteindre un niveau de vie toujours plus élevé* [7]. Trois axes sont dès lors définis pour mettre en œuvre une politique industrielle efficace : *maintenir un environnement favorable aux entreprises, promouvoir une approche positive à l'égard de l'ajustement et maintenir une approche ouverte à l'égard des marchés* [8]. Pour être clair sur le cadre d'intervention de la Commission, le *Livre blanc sur la Croissance, la Compétitivité et l'Emploi* de Jacques Delors, document de réflexion politique, allait d'ailleurs préciser, en 1993, que *l'expérience prouve qu'un environnement concurrentiel s'imposant à tous sur les mêmes bases est la meilleure garantie d'une industrie forte et compétitive* [9]. On y retrouve les mêmes ingrédients : l'environnement concurrentiel par le haut niveau de formation, la cohésion sociale et la protection de l'environnement, les catalyseurs de l'ajustement structurel par l'achèvement et l'harmonisation du marché intérieur, le renforcement de la base technologique ainsi que l'amélioration de la compétitivité (atouts de la diversité régionale et promotion des PME). [10]

Comme l'indiquera bien plus tard Jérôme Vignon, ancien directeur de la Cellule de Prospective de Jacques Delors, *le Livre blanc aura constitué une sorte de matrice du développement ultérieur des politiques de l'Union européenne dans le champ économique et social. Il aura fourni les prémisses d'un cadre que l'on verra par la suite s'affirmer sans que des changements radicaux y soient apportés* [11]. Et il est utile de rappeler que, comme l'écrivait alors le président de la Commission, ce texte voulait aider les gouvernements à convaincre les citoyens que les économies européennes avaient un avenir [12]. Et si, en effet, le Livre blanc figure parmi les grands textes qui annoncent *une mutation des systèmes de production, d'organisation du travail et des modes de consommation dont les effets seront, à terme, comparables à ceux de la Première Révolution industrielle*, sur base du développement des technologies de l'information et de la communication, en particulier *les technologies numériques*, il ne néglige nullement les dimensions industrielles. Certes, la Commission y observe – comme tous les experts le font aujourd'hui – que *ces technologies gommant les distinctions entre secondaire et tertiaire, entre industrie et service* [13], mais le *renforcement des performances technologiques et industrielles* constitue un des cinq axes prioritaires du Livre blanc dont le plan d'actions a été approuvé par le Conseil et mis en œuvre par la Commission Delors mais aussi par celles qui ont suivi. Cet axe prioritaire contient

des mesures de renforcement de l'effort de Recherche-Développement-Technologie (RDT) et d'adaptation aux nouvelles conditions du marché, de promotion de la veille technologique et industrielle, de valorisation des résultats de la RDT dans ses applications industrielles, de négociation, sur le plan mondial, *des conditions au marché de concurrence équitables* [14]. Notons également que le Livre blanc préconisait de mettre en valeur les points forts industriels de la Communauté pour faciliter l'insertion des entreprises dans l'interdépendance mondiale, d'exploiter les avantages compétitifs liés à la dématérialisation de l'économie, de favoriser *un développement industriel durable*, comme le renforcement de la compétitivité globale de l'industrie européenne : éco-industrie (produits verts, etc.), technologies propres (concept de *production allégée* par moins d'énergie et moins de matières premières), réduction du décalage entre les rythmes de changement de l'offre et de la demande notamment par le soutien aux initiatives de relance, l'ouverture et la modernisation industrielle (biotechnologie, numérisation, etc.), poursuite de l'ajustement structurel de l'industrie communautaire (privatisation), soutien au dynamisme des PME, partenariats et meilleurs interfaces industrie-recherche et développement de clusters d'activités compétitives, etc [15]. Cette série d'actions et quelques autres sur lesquelles nous ne pouvons nous étendre avaient vocation à faire en sorte que l'industrie européenne ne puisse être éliminée par la concurrence mondiale. Ainsi, le Livre blanc indique que *l'industrie européenne doit utiliser toutes les possibilités d'amélioration de sa compétitivité en recourant aux TIC d'une manière croissante et efficace. Elle doit privilégier les stratégies innovatrices et offensives pour acquérir des parts de marché plutôt que de ne chercher qu'à s'adapter par une réduction des coûts de production* [16]. Ce document a largement marqué les consciences et les orientations de tous ceux qui y ont contribué – et ils furent nombreux au point que Jérôme Vignon a pu parler d'intelligence collective et que de nombreux fonctionnaires ou acteurs européens s'en souvenaient des années plus tard [17].

D'autres documents de la Commission ont renforcé ces orientations : la communication *Une politique de compétitivité industrielle pour l'Union européenne* (1994) a également mis l'accent sur l'investissement immatériel et la coopération industrielle [18]. Les communications intitulées *La compétitivité des entreprises européennes face à la mondialisation, Comment l'encourager ?* (1999) et *Productivité : la clé de la compétitivité des économies et entreprises européennes* (2002) ont complété ce dispositif [19].

3. Back to Industrial Policy ? (2002)

Pour faire face aux enjeux du futur élargissement, le Conseil européen de Séville de juin 2002 avait fait le choix d'intégrer les trois conseils spécifiques « Marché intérieur », « Industrie » et « Recherche » sous le même vocable de « Compétitivité » [20] dans le but d'assumer une gestion plus cohérente et mieux coordonnée au profit des entreprises européennes [21]. Dès la fin de 2002, toutefois, et notamment sous la pression du chancelier allemand, demandant une meilleure attention des instances européennes à l'industrie manufacturière au sein d'une nouvelle politique industrielle européenne, le terme d'*Industrial Policy* était de retour dans les instances de la Commission européenne [22]. En témoigne, du reste, la communication de la

Commission du 11 décembre 2002 intitulée *La politique industrielle dans une Europe élargie* [23]. Ce texte rappelait d'emblée que la réalisation des objectifs de Lisbonne dépendait de la capacité de l'Union européenne à *conserver et à développer la compétitivité de son industrie manufacturière*. La Commission rappelait l'interdépendance de l'industrie et des services et leur externalisation progressive qui réduisait l'importance apparente de l'industrie, elle soulignait aussi le fait que *la vitalité et le dynamisme de l'industrie sont essentiels pour que l'Europe puisse maintenir et accroître sa prospérité, tout en satisfaisant à ses ambitions sociales, environnementales et internationales plus larges*. Tout en considérant le caractère moderne de l'industrie européenne, la Commission estimait que la lente croissance de sa productivité était *un sujet de préoccupation sérieux*. Rappelant son souhait d'évaluer l'application de la politique industrielle de l'UE telle qu'elle avait été établie en 1990, la Commission affirmait la compétitivité de l'industrie manufacturière comme *pièce maîtresse de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable*. Le texte multipliait d'ailleurs les intentions pour l'Administration européenne d'être attentive à l'industrie comme *source de la prospérité européenne : dans cette perspective, la politique industrielle occupe une place d'une importance capitale en se concentrant sur les stratégies, la création d'un environnement favorable et un soutien clair à des investissements porteurs de croissance*. La Commission estimait également que trois facteurs-clés de la compétitivité industrielle méritaient une attention particulière : la connaissance (éducation, formation professionnelle, recherche et nouvelles technologies en insistant sur la nécessité des TIC, la biotechnologie et la nanotechnologie et de les mettre à la disposition de l'industrie), l'innovation (*chaque secteur et chaque activité doit en permanence introduire, perfectionner et améliorer ses produits, services et processus*) et l'esprit d'entreprise (*capacité entrepreneuriale à prendre des risques et à assurer le développement de nouvelles entreprises*) [24].

On s'étonne un peu, dès lors, que le 5 février 2003, les chefs d'État de l'Allemagne, de la France et du Royaume uni, Gerhard Schröder, Jacques Chirac et Tony Blair, aient adressé au Président du Conseil européen, le Premier ministre grec Konstantinos Simitis, ainsi qu'à celui de la Commission européenne, Romano Prodi, un courrier qui semblait formulé comme un reproche et soulignait, lui aussi, le fait que *dans nos économies, de plus en plus fondées sur la connaissance et dotées de secteurs de l'information et des services en pleine expansion, l'industrie devrait et continuera de jouer un rôle primordial*. Les trois chefs d'État notaient également – et à juste titre – la complémentarité entre l'industrie et les services dont le dynamisme ne serait pas viable *en l'absence d'une base industrielle compétitive au plan mondial*. Faisant référence au rôle des entreprises européennes dans la stratégie de Lisbonne, les signataires insistaient sur le fait que ceux qui prennent des décisions politiques doivent se rappeler que *l'industrie européenne doit maintenir son rang face à la concurrence internationale. Elle ne peut être utilisée comme un laboratoire d'expérimentations réglementaires qui accroissent les coûts ou les charges des employeurs*. Les chefs d'État concluaient par un message de confiance en l'avenir de l'Europe, *fondé sur une économie dynamique et compétitive dotée d'une industrie solide et d'un environnement propice aux entreprises* [25].

Même si on semblait entre Commission européenne et chefs d'État en face d'une sorte de dialogue de sourds dans lequel chacun se répétait le même discours, les instances européennes allaient fortement argumenter autour des idées de

désindustrialisation et de mutations industrielles, en analysant les termes de l'enjeu et en essayant d'y apporter des réponses nuancées.

A suivre : [Quelle désindustrialisation pour quelles mutations industrielles ? \(2\)](#)

Philippe Destatte

<https://twitter.com/PhD2050>

[1] Ce questionnement sur les politiques industrielles trouve son origine dans un exposé intitulé *Les économies du futur sont celles que nous construisons aujourd'hui*, fait au Parlement européen, à Strasbourg, le 6 février 2015, à l'occasion de la convention annuelle des présidents régionaux de la Jeune Chambre économique de France.

[2] Claire DHERET, Martina MOROSI e.a., *Towards a New Industrial Policy for Europe*, European Center (EPC), Policy Paper 78, p. 4, Nov. 2014. Data Eurostat. – Graphique extrait de *Helping firms grow, European Competitiveness Report 2014*, p. 19.

[3] *Pour une Europe de l'innovation et de la connaissance, Note de la Présidence sur l'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale*, 23-24 mars 2000, (5256/00).

[4] *La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel*, Communication au Conseil et au Parlement européen, Novembre 1990, COM(90) 556. – Martin BANGEMANN, *Pour une politique industrielle européenne*, dans *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°358, Mai 1992, p. 367-371. – On peut évidemment contester la définition même de la politique industrielle telle qu'elle était présentée par le Commissaire Bangemann et telle que la Commission va l'imposer. Elie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi lui opposaient en 2000 *la politique industrielle stricto sensu* c'est-à-dire en fait *une politique sectorielle qui vise à promouvoir des secteurs qui, pour des raisons d'indépendance nationale, d'autonomie technologique, de faillite de l'initiative privée, de déclin d'activités traditionnelles, d'équilibre territorial ou politique méritent une intervention*. E. COHEN et J-H LORENZI *Des politiques européennes aux politiques de compétitivité en Europe*, p. 14, dans *Politiques industrielles pour l'Europe*, coll. *Les Rapports du CAE*, Paris, La Documentation française, 2000.

[5] *La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel : Lignes directrices pour une approche communautaire*, Communication de la Commission, Bruxelles, 1990 (COM (90) 556 final). [Industrial Policy in an open and competitive environment: guidelines for a community approach](#) of October 1990. Ce document avait été complété ultérieurement par *Le Livre blanc* de Jacques Delors (1993) sur la croissance, l'emploi et la compétitivité qui avait notamment souligné l'importance des PME, des infrastructures et des nouvelles technologies.

[6] *La politique industrielle communautaire pour les années 90, Supplément 3/91 au bulletin des CE*, p. 7, Luxembourg, Office des Publications officielles des Communautés européennes, 1991 (60 p.).

[7] *Ibidem*, p. 10.

[8] *Ibidem*, p. 11.

[9] *Croissance, compétitivité, emploi, Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{ème} siècle, Livre blanc*, COM(93)700, 5 décembre 1993. Bulletin des Communautés européennes, Supplément 6/93, Luxembourg, OPOCE, 1993. – Emmanuel COMBE, Jacky FAYOLLE, François MILEWSKI, *La politique industrielle communautaire*, dans *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n° 43, p. 399-454.

[10] *Ibidem*, p. 416-417. – Cette logique est également celle que l'on retrouve dans les articles 3, 130 et 157 du Traité de Maastricht. Elle sera complétée par le *Livre vert sur l'Innovation* de 1995.

[11] Jérôme VIGNON, *La riche postérité du Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi »*, dans *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, 13 février 2014, p. 1.

[12] *Ibidem*, p. 2.

[13] *Croissance, compétitivité, emploi, Les défis et les pistes....*

[14] *Ibidem*, p. 25.

[15] *Ibidem*, p. 63-69.

[16] *Ibidem*, p. 95.

[17] Voir notamment : Fabio COLASANTI, *Présentation du Livre blanc*, dans Philippe DESTATTE e.a., *La Wallonie au futur, Quelles stratégies pour l'emploi ?*, Actes du Congrès, p. 13sv, Charleroi, Institut Destrée, 1996. – Jérôme VIGNON, *La riche postérité du Livre blanc... p. 2.*

[18] *Une Politique de compétitivité industrielle pour l'Union européenne* (1994) (COM (94) 319 final.

[19] *La compétitivité des entreprises européennes face à la mondialisation, Comment l'encourager* (1999) COM (98) 718 final et *Productivité: la clé de la compétitivité des économies et entreprises européennes*, COM (2002) 262 final. – Sur cette politique dite *horizontale* et d'*environnement* qui n'a pas vocation à soutenir les activités en déclin, voir Michel DEVOLUY et Gilbert KOENIG dir., *Les politiques économiques européennes*, p. 227sv, Paris, Seuil, 2015.

[20] La Commission a défini la compétitivité comme *la capacité d'une économie à assurer de façon durable à sa population un taux d'emploi élevé et un niveau de vie élevé et en progression. La politique industrielle dans une Europe élargie*, Communication de la Commission, 11 décembre 2002, COM(2002)714 final. p. 1. – [Industrial policy in an enlarged Europe](#), Communication of the Commission, December 2002.

[21] 2462^{ème} session du Conseil – Compétitivité (Marché intérieur, industrie et recherche) – Bruxelles, le 14 novembre 2002 – C/02/344 – 13839/02 (Presse 344).

[22] Patrizio BIANCHI & Sandrine LABORY ed., *International Handbook on Industrial Policy*, p. 54-55, Cheltenham, Edward Elgar, 2006. – Il est d'ailleurs piquant de constater qu'en mai 2004, dans son fameux rapport au Premier Ministre sur les pôles de compétitivités, Christian Blanc préconisait le rassemblement des compétences de l'État dans un grand ministère de l'innovation, regroupant l'enseignement supérieur, la recherche et l'industrie. Ch. BLANC, *Pour un écosystème de croissance*, p. 77, Paris, La Documentation française, 2004.

[23] *La politique industrielle dans une Europe élargie*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions COM (2002) 714 final.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0714&from=FR>

[24] *Ibidem*.

[25] Sur le site : ec.europa.eu/enterprise

Dans un premier article sous ce même intitulé, nous rappelions qu'un nouveau récit se développait autour de l'industrie qui vivait des mutations *au croisement du numérique et de l'écologie*. Ce récit qui interroge la question de la désindustrialisation pointe souvent l'Europe en la rendant responsable d'un désintérêt à l'égard des manufactures et des usines, au nom d'une évolution qualifiée d'hypothétique vers des sociétés de l'information ou de la connaissance. Nous avons montré que, dès les années 1990, notamment avec le *Livre blanc sur la compétitivité et l'Emploi* de la Commission Delors, les politiques européennes s'étaient appuyées sur l'idée d'un ajustement structurel pour construire une politique industrielle dans un environnement, certes ouvert et concurrentiel, mais fondé à la fois sur l'axe des avantages compétitifs de la dématérialisation de l'économie et sur celui du développement industriel durable valorisant la production allégée d'énergie et de matières premières.

1. Désindustrialisation séculaire ou désindustrialisation absolue ? (2003)

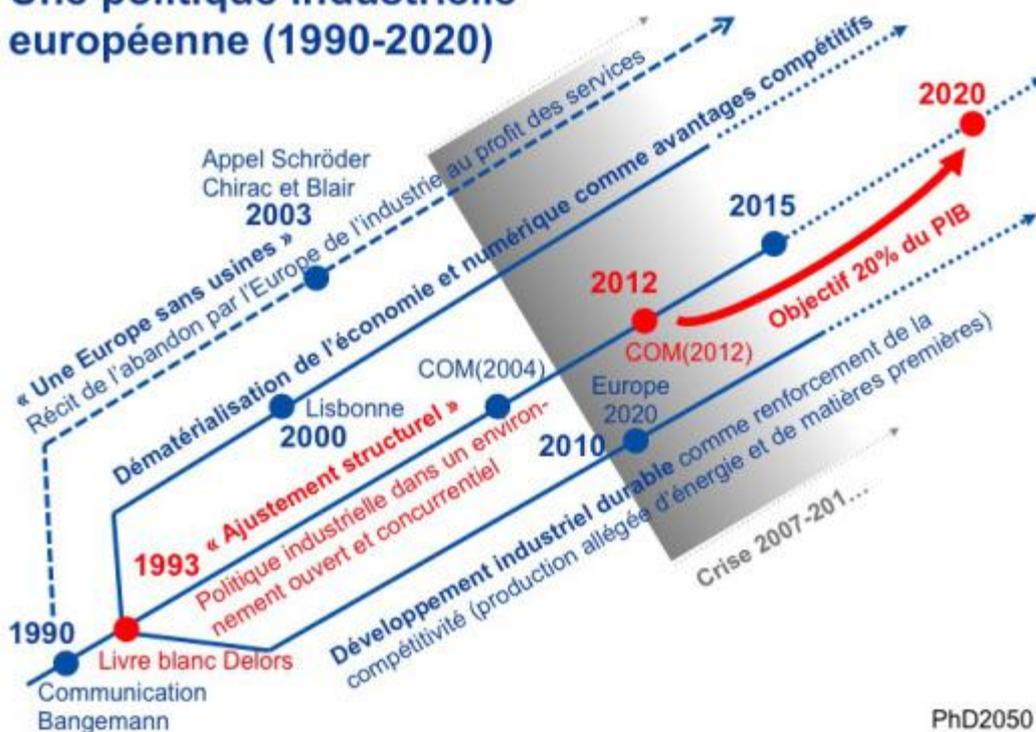
Dans la logique de l'appel lancé par Schröder, Chirac et Blair, le Conseil européen réuni à Bruxelles les 16 et 17 octobre 2003, appelait les États membres à la création des conditions favorables pour relancer la croissance et l'emploi (*European Initiative for Growth*), en améliorant les facteurs de compétitivité pour les entreprises et l'industrie, en affirmant vouloir soutenir l'industrie, la recherche et la technologie. Le Conseil européen invitait la Commission à présenter rapidement un rapport contenant des propositions pour améliorer l'environnement industriel dans le but d'empêcher la *désindustrialisation*, le mot étant ici explicitement formulé [\[1\]](#).

Un premier document était publié par la Commission en novembre 2003 sous le titre *Les enjeux clés de la compétitivité en Europe, Vers une approche intégrée* [\[2\]](#). Il annonçait d'emblée la réalisation d'une autre communication qui serait consacrée à la politique industrielle, ainsi que des travaux ultérieurs sur les raisons qui affectent la spécialisation de l'Europe et sur sa place dans la division internationale du travail. Il ébauchait, comme attendu, une analyse du phénomène de la désindustrialisation. Pour la Commission, il était clair que cette problématique et les politiques de compétitivité étaient étroitement liées : ces dernières devaient contribuer à stopper le processus de désindustrialisation. De telles politiques devaient également faciliter *la transition vers une économie industrielle moderne* [\[3\]](#). La Commission abordait ensuite l'évolution récente de la compétitivité industrielle. Elle estimait que les signaux lancés par les chefs d'État étaient liés non seulement au ralentissement économique et à la période de récession que connaissait l'Europe mais aussi à *un processus d'ajustement associé au changement de structure* des économies européennes. La Commission notait que la constatation des responsables politiques s'inscrivait dans une réflexion plus vaste sur la performance et le futur de l'industrie communautaire. Elle estimait que les avis énoncés reflétaient *peut-être l'ambition que l'Europe reste une puissance mondiale dans des secteurs industriels considérés comme essentiels* notamment pour des raisons stratégiques. En outre, la Commission craignait que ces signaux reflètent *la volonté de rétablir les performances des domaines dans lesquels l'Europe a montré des signes de faiblesse*. On retrouve là – dit la Commission – *l'idée selon laquelle l'industrie de l'UE étant moins spécialisée dans les secteurs à forte intensité technologique que celle*

des États-Unis ou du Japon, elle doit conserver la position forte qu'elle occupe actuellement dans les secteurs traditionnels, même si cela ne sera certainement pas suffisant pour garantir le succès économique à long terme [4]. La prudence de la Commission était fondée sur la définition conceptuelle qu'elle donnait de la désindustrialisation : un processus de changement structurel correspondant à un déclin à long terme, non cyclique, du secteur manufacturier, *avec pour corollaire une baisse en termes absolus de l'emploi, de la production, de la rentabilité, du stock de capital de l'industrie manufacturière ainsi que des exportations de biens manufacturés avec l'apparition de déficits commerciaux permanents pour ceux-ci.* Complémentairement, le rapport distinguait *la désindustrialisation séculaire ou absolue de la désindustrialisation relative*, cette dernière correspondant à la baisse de la part du secteur manufacturier dans le PIB, *processus à long terme qui reflète la croissance rapide de la productivité de ce secteur, la hausse qui en résulte du revenu réel et l'augmentation de la demande de services.* Pour la Commission, la baisse de la part du secteur manufacturier dans le PIB mettait en évidence *un processus d'évolution structurelle vers une économie dominée par les services [5].* Sur ces bases, la Commission estimait que *les préoccupations émises au sujet de la « désindustrialisation » et des délocalisations semblent basées sur une vue partielle des réalités économiques. Les relocalisations d'activités industrielles qui se produisent dans le monde sont le reflet de l'évolution des avantages comparatifs*, ce qui n'était pas très aimable pour les trois chefs d'Etat qui s'étaient exprimés. La Commission concluait en effet que, si, sur la base des données analysées rien ne montrait que l'économie européenne présente des signes de « désindustrialisation », il était toutefois possible que *pendant une période de croissance ralentie et de faible performance de la productivité et de l'innovation, les conditions contribuant au déclenchement d'un tel processus apparaissent.* Le rapport concluait que *l'importance croissante des services dans l'économie n'implique pas un déclin de la production industrielle* et que, au contraire, grâce à l'augmentation régulière de la productivité, ce processus a été associé à une croissance continue de la production industrielle, malgré le déclin de l'emploi industriel. Avant tout, la Commission voyait une inquiétante perte de compétitivité dans le ralentissement de la croissance de la productivité en Europe. Si la Commission répétait en conclusion que, sur la base de données disponibles, il n'y avait, *à l'heure actuelle, pas de preuve sérieuse selon laquelle l'Europe connaîtrait une désindustrialisation au sens absolu du terme*, elle reconnaissait que le processus d'ajustement structurel en cours était source de difficultés au niveau local. Elle préconisait d'augmenter le potentiel de productivité européen et de renforcer la compétitivité par des investissements dans la recherche, l'innovation, l'éducation, les TIC ainsi que la réorganisation du travail. Enfin, la Commission promettait d'approfondir son travail dans les mois qui suivaient.

Lors du Sommet des 12 et 13 décembre 2003, le Conseil se disait à nouveau conscient de l'importance du secteur industriel pour la compétitivité de l'économie européenne dans le cadre des objectifs de la Stratégie de Lisbonne et disait attendre le rapport sur la désindustrialisation, annoncé par la Commission pour le premier semestre 2004 [6].

Une politique industrielle européenne (1990-2020)



PhD2050
16 mars 2015

2. Un processus de mutations structurelles (2004)

C'est le 20 avril 2004 que la Commission publiait, en effet, une nouvelle communication intitulée *Accompagner les mutations structurelles : une politique industrielle pour l'Europe élargie* [7]. Ce texte constitue à nouveau l'occasion de redire que *l'industrie manufacturière continue à jouer un rôle de premier plan pour la prospérité de l'Europe* et de tenter de répondre aux inquiétudes exprimées selon lesquelles l'Union serait confrontée à un processus de désindustrialisation. La Commission réaffirme que l'analyse qu'elle a menée indique qu'il *n'existe pas de preuve d'un processus généralisé de désindustrialisation*. Elle insiste sur le fait que *le processus de réallocation des ressources vers les services ne doit pas être confondu avec la désindustrialisation* [8]. Toutefois, la communication rappelle que l'industrie européenne fait face à un processus de mutations structurelles, *généralement bénéfique et qui doit être encouragé, notamment par des politiques qui facilitent la création et l'utilisation de la connaissance*. Et, pour la Commission, de ce point de vue, *les performances insuffisantes de l'Europe, notamment en matière de productivité, de recherche et d'innovation, sont préoccupantes*. La Commission annonce, dès lors, qu'elle va mener trois types d'actions pour accompagner le processus de mutations structurelles : poursuivre ses efforts pour mieux légiférer et créer ainsi un cadre réglementaire favorable à l'industrie, mieux exploiter les synergies entre les différentes politiques communautaires qui ont un impact sur la compétitivité de l'industrie et développer la dimension sectorielle de la politique industrielle. Ainsi, *l'industrie, répète la Commission, joue un rôle indispensable pour la prospérité de l'Europe : l'économie européenne continue à dépendre du dynamisme de son industrie, d'ailleurs de plus en plus étroitement imbriquée avec les services, au développement desquels elle contribue* [9].

La communication de la Commission sur la politique industrielle annoncée dès juillet 2005 au sein du processus de Lisbonne comme une importante contribution à la réalisation de ce programme est publiée le 5 octobre de la même année. Il s'agit pour la nouvelle Commission Barroso de dire qu'elle soutient elle aussi fermement la nature horizontale de la politique industrielle et qu'elle refuse de revenir à des politiques interventionnistes sélectives, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne puisse prendre en compte le contexte particulier des différents secteurs. Ainsi, la communication orientée sur l'industrie manufacturière, qui annonce *une approche plus intégrée de la politique industrielle*, avance-t-elle sept initiatives trans-sectorielles dans le but d'améliorer la compétitivité dans les domaines des droits de la propriété intellectuelle et de la contrefaçon, dans l'articulation avec l'énergie et l'environnement, l'accès au marché, la simplification législative, les qualifications au sein des secteurs (TIC, ingénierie, textile, cuir, etc.), la gestion des mutations structurelles, la recherche et l'innovation industrielle, mais aussi des initiatives sectorielles [10].

Fin 2007, Jean-François Jamet semblait donner raison à une Commission plutôt rassurante en précisant que l'Union européenne était la principale puissance industrielle mondiale. En 2004, elle représentait 29,8 % de la valeur ajoutée industrielle dans le monde, devant les États-Unis (22,4 %), le Japon (12,1 %) et la Chine (7,8 %). Pour l'économiste de la Fondation Robert Schuman, cette performance de l'Europe ne s'expliquait pas seulement par la taille de son marché intérieur : réalisant 75 % des exportations de l'UE, l'industrie européenne est aussi le principal acteur de la mondialisation puisque sa part de marché s'élevait en 2006 à 16,9 % du commerce mondial de marchandises, contre 11,5 % pour l'industrie américaine, 10,7 % pour l'industrie chinoise et 7,2 % pour l'industrie japonaise [11].

3. Objectif 20 % du PIB issu de l'industrie en 2020

Lorsque, début mars 2010, le président de la Commission lance *Europe 2020*, une stratégie pour *une croissance intelligente, durable et inclusive*, il s'agit de répondre à la crise qui a durement frappé l'Europe : en 2009, le PIB européen a chuté de 4 % et la production industrielle est retombée au niveau des années 1990 [12]. Parmi les sept initiatives-phares présentées alors par la Commission pour stimuler le progrès, *une politique industrielle à l'ère de la mondialisation* figure en bonne place. Il s'agit d'améliorer l'environnement des entreprises, notamment des PME et de *soutenir le développement d'une base industrielle forte et durable, à même d'affronter la concurrence mondiale* [13]. Au delà du fait que la Commission annonçait à nouveau sa volonté de mettre sur pied *une politique industrielle favorisant les meilleures conditions pour préserver et développer une base industrielle solide, compétitive et diversifiée*, et soutenant la transition des industries manufacturières vers une utilisation plus efficace de l'énergie et des ressources, elle proposait de renouveler sa politique industrielle horizontale (réglementation dite « intelligente », modernisation des marchés publics, concurrence, normalisation), voulait améliorer l'environnement des entreprises ainsi *qu'encourager la restructuration des secteurs en difficulté vers des activités axées sur l'avenir* [14]. Une nouvelle communication intitulée *Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation*, adoptée quelques mois plus tard, s'inscrivait dans cette logique de renforcement de la compétitivité industrielle afin de soutenir la relance économique et assurer la

transition vers une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources et de l'énergie [15].

C'est ensemble que, le 10 octobre 2012, le Président Barroso et son vice-président en charge de l'Industrie et des Entreprises, Antonio Tajani, annoncent qu'ils veulent renverser la tendance au déclin de l'industrie européenne amorcée au milieu des années 1990 et que la Commission fixe à l'Europe l'objectif d'approcher à nouveau les 20 % du PIB à l'horizon 2020 [16]. La communication de la Commission publiée à cette date se donnait pour vocation non seulement de mettre à jour la politique industrielle de l'Union mais de l'accélérer par la mise en œuvre de partenariats institutionnels mais aussi avec le secteur privé. La volonté affirmée de la Commission était d'*endiguer le déclin du rôle de l'industrie* et de réaliser une *croissance durable*, porteuse d'emplois. A cet effet, la Commission voulait adopter *une vision globale, en privilégiant l'investissement et l'innovation, mais aussi en mobilisant en faveur de la compétitivité des entreprises européennes tous les leviers disponibles au niveau de l'UE, notamment le marché unique, la politique commerciale, la politique à l'égard des PME, la politique de la concurrence ainsi que les politiques de l'environnement et de la recherche* [17]. Pour accélérer l'investissement dans les technologies de pointe de domaines en plein essor, la Commission a décidé de déterminer six domaines d'investissement prioritaires : les technologies de fabrication avancées, les technologies-clés génériques, les véhicules et transports propres, les bioproduits, la construction et les matières premières, ainsi que les réseaux intelligents. Dans ce texte, la Commission indique souhaiter inverser la tendance à l'affaiblissement du rôle de l'industrie en Europe en faisant passer la part de ce secteur dans le PIB de son niveau actuel d'environ 16 % à 20 % d'ici à 2020. Les auteurs précisent qu'il s'agit alors du pourcentage du secteur manufacturier dans le PIB au coût des facteurs 2011 établi par Eurostat [18]. Pour la Commission, ce résultat devrait être obtenu par un net rétablissement du niveau des investissements (formation brute de capital et investissements dans les équipements), par une augmentation des échanges de biens au sein du marché intérieur (pour atteindre 25 % du PIB en 2020) et par une hausse significative du nombre de PME exportant vers des pays tiers [19].

C'est dans cette perspective que les 2 et 3 décembre 2013, le Conseil Compétitivité de l'Union a adopté les *Conclusions sur la politique industrielle européenne* en appelant notamment à améliorer la coordination des politiques au profit des entreprises [20].

Après bien des hésitations, entre le Commission et le Conseil, on semblait être revenu à une compréhension commune de l'évolution de la politique industrielle.

[1] *Presidency Conclusions*, p. 5, Brussels European Council, October 16-17, 2003 (15188/03).

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/77679.pdf – Sur le concept de désindustrialisation, voir Patrick ARTUS, *La tertiarisation / désindustrialisation du monde : ses causes et ses effets*, dans *Flash, Problèmes structurels*, Natixis, 9 avril 2014.

[2] *Les enjeux clés de la compétitivité en Europe, Vers une approche intégrée*, Novembre 2003, COM(2003) 704 final.

[3] *Les enjeux clés de la compétitivité en Europe, Vers une approche intégrée*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, p. 1, (COM/2003/0704 final).

[4] *Ibidem*, p. 5.

[5] *Ibidem*.

[6] *Presidency Conclusions*, p. 4, Brussels European Council, December 12-13, 2003 (5381/04).

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/78364.pdf

[7] *Accompagner les mutations structurelles : une politique industrielle pour l'Europe élargie*, Communication de la Commission, 20 avril 2004, COM(2004) 274 final. – *Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe*.

[8] *Ibidem*, p. 6.

[9] *Ibidem*, p. 5.

[10] *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE – vers une approche plus intégrée de la politique industrielle*, Communication de la Commission, COM(2005) 474, 5 octobre 2005.

[11] Jean-François JAMET, *Où va l'industrie européenne ? Questions d'Europe n° 82*, Fondation Robert Schuman, 3 décembre 2007. Sources des données : Banque mondiale et calculs de l'auteur. Les données incluent le secteur de la construction.

[12] *Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, p. 8, Bruxelles, Commission européenne, 3 mars 2010, COM(2010) 2020 final.

[13] *Ibidem*, p. 6.

[14] *Ibidem*, p. 19-20.

[15] *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era in the context of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Europe 2020 Flagship*, Brussels, 2010. – *Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation, mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène*, COM(2010) 614 final du 28 octobre 2010.

[16] *We need to reverse the declining trend started in mid-90s. Goal : Industry approach 20 % of GDP by 2020*. Powerpoint and Press Release, *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*, October 10, 2012.

[17] *Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, p. 1, Bruxelles,

10 octobre 2012, COM(2012) 582 final. – *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery, Industrial Policy Communication Update, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, European Commission October 10, 2012, COM(2012) 582 final.

[18] Eurostat (nama_nace_10_c)).

[19] *Une industrie européenne...*, p. 2 et 33.

[20] Communiqué de presse, Conseil Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace), Bruxelles, les 2 et 3 décembre 2013, 17141/1/13 REV 1. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/intm/140786.pdf
f
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017202%202013%20INIT>

Dans mes deux contributions précédentes, j'ai essayé de montrer cette forme de mythe qui consistait à considérer que, toute occupée à valoriser la société de la connaissance depuis les années 1990, la Commission européenne aurait cependant négligé les politiques industrielles. J'ai aussi tenté de montrer que, dans son dialogue avec le Conseil et les États membres, la Commission avait fait évoluer son rapport à la désindustrialisation de l'Europe, notamment sous les effets de la crise de 2007-2008 sur la compétitivité européenne. Dans ce cadre, 2012 constitue certainement un tournant et 2014 une accélération au travers de l'idée de renaissance industrielle européenne.

1. Pour une Renaissance industrielle européenne (2014)

Comme contribution au Conseil européen de mars 2014 consacré à la politique industrielle, la Commission réaffirme, le 22 janvier 2014, l'importance économique des activités industrielles. Les commissaires rappellent que cette activité est bien supérieure à la part de l'industrie manufacturière dans le PIB puisque l'industrie représente 80 % des exportations européennes et 80 % des investissements du secteur privé dans la recherche et l'innovation. Son impact sur l'emploi est lui aussi considérable puisqu'elle génère directement près d'un quart des emplois du secteur privé et entraîne indirectement la création de 0,5 à 2 emplois dans d'autres secteurs. Ainsi, la Commission répète-t-elle qu'elle considère que, pour asseoir la reprise économique et la compétitivité en Europe, il sera primordial de disposer d'une base industrielle forte [1]. La Commission appelle à poursuivre la modernisation industrielle en investissant dans l'innovation, l'efficacité des ressources, les nouvelles technologies, les compétences et l'accès au financement. La communication encourage également l'avènement d'une Europe plus ouverte aux entreprises grâce à des mesures destinées à simplifier le cadre législatif et à améliorer l'efficacité de l'administration publique aux niveaux européen, national et régional. En prolongation du Conseil européen d'octobre 2013 et du Conseil Compétitivité de décembre de la même année, la Commission dit sa foi dans les produits et services de la *transition numérique* [2] pour moderniser l'industrie européenne, notamment au travers d'un marché unique des télécommunications, du couplage des TIC ainsi que des réseaux énergétiques et logistiques. La Commission rappelle en outre que *l'industrie vend à la fois des biens et des services* mais que l'industrie gagnerait en compétitivité avec un marché des services plus intégré, en particulier pour les services aux entreprises, qui représentent environ 12 % de la valeur ajoutée de l'Union. Cette donnée est évidemment intéressante à prendre en compte. La Commission note toutefois que la baisse spectaculaire des niveaux d'investissement dans l'innovation depuis le début de la crise économique est très inquiétante pour l'avenir industriel de l'Europe. Enfin, elle rappelle l'avancement des travaux dans les six domaines d'investissements sur la politique industrielle qu'elle a choisis en 2012 et qui se concrétisent : technologies numériques dans les processus de fabrication, projets européens dans les technologies-clés génériques (piles, matériaux intelligents, outils de production performants et bioprocédés industriels, etc.), accès à des matières premières d'exploitation durable pour la production des bioproduits, véhicules verts et autres initiatives «Horizon 2020» visant à favoriser les transports propres et économes en énergie, efficacité énergétique dans la construction de logements, recyclage et

gestion durable des déchets dans le bâtiment, composants de réseaux intelligents, internet industriel, informatique en nuage, etc.

Le Conseil européen des 20 et 21 mars 2014 a probablement constitué un moment important dans la prise de conscience de la nécessité de prendre à bras le corps l'enjeu de la compétitivité industrielle comme moteur de la croissance économique européenne. En cela, le Sommet Industrie 2014, qui ne s'était plus tenu depuis quinze ans #, pourrait-il constituer une bifurcation dans les politiques européennes. Les 28 ont en effet rappelé que l'Europe a besoin d'*une base industrielle solide et compétitive*, pour soutenir la croissance et l'emploi. En ce sens, la Commission a décidé d'accélérer le programme européen de réglementation dite intelligente REFIT de simplification et de réduction des charges administratives (facturation, législation, brevets, marchés publics, transports, etc.) afin de rendre l'environnement réglementaire plus favorable à l'investissement et à l'innovation et de contribuer au rapatriement d'emplois dans le secteur manufacturier. Parallèlement, la Commission a été invitée à produire une feuille de route sur base de sa communication de janvier 2014 pour encourager le développement du marché intérieur des biens et services, de l'économie numérique, de l'esprit d'entreprise, de modernisation des réseaux d'infrastructures et d'accès au financement des PME. Le Conseil a également insisté sur la promotion de la spécialisation intelligente et sur l'utilisation efficace des investissements publics de recherche, et sur le renforcement des liens avec les entreprises et les clusters afin d'améliorer leur accès aux technologies innovantes. Mais il y avait également une forme de mise en garde dans les conclusions du Conseil européen de mars 2014 qui assénait que la compétitivité de l'industrie européenne sur les marchés internationaux ne pouvait être considérée comme acquise et qu'il était indispensable de poursuivre les efforts pour que les entreprises européennes accèdent aux marchés mondiaux et s'intègrent dans les chaînes de valeur globales. Parallèlement, le Conseil s'inquiétait des lacunes européennes *dans le domaine des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques*, et en particulier du rôle de l'industrie dans ce domaine, et demandait à la Commission et aux États membres d'y remédier en intensifiant leurs efforts en matière de mobilité, d'éducation, de formation professionnelle et de brevet. De même, le Conseil appelait à développer les technologies-clés génériques (TCG) qui constituent un intérêt de compétitivité industrielle particulier, telles que les batteries dans le secteur de l'électromobilité, les matériaux intelligents, les outils de production performants et les bioprocédés industriels, notamment les technologies dites propres. Enfin, le Conseil établissait un lien entre la construction d'une base industrielle solide, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive avec une politique qu'il veut *cohérente* en matière de climat et d'énergie, *y compris dans le cadre de mesures visant à remédier au problème des prix élevés de l'énergie, en particulier pour les industries grandes consommatrices d'énergie*. [3] Il faut toutefois relever que, contrairement à l'avis de la Commission renouvelé depuis octobre 2012, le Conseil ne fait pas sien l'objectif, pourtant soutenu par plusieurs États membres, de porter à 20 % la part du secteur manufacturier dans le PIB à l'horizon 2020.

2. Nouvelle Commission Juncker, mêmes engagements industriels ?

Le diagnostic de l'état de l'industrie européenne laissé par la Commission Barroso à l'équipe Juncker a pris la forme du Rapport 2014 sur la compétitivité, intitulé *Réindustrialiser l'Europe*, déposé sur la table de la nouvelle commission le 11 septembre 2014. Ce bilan n'est guère réjouissant, même si le discours reste très volontariste et se veut encourageant. En effet, il établit que, depuis 2008, l'industrie manufacturière européenne a perdu 3,5 millions d'emplois. La baisse de la demande pendant cette période et la réduction des crédits ont freiné la dynamique d'investissement. De 2008 à 2013, la part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée brute (le PIB) a continué à reculer, passant de 15,8 à 15,1 %. Dans un contexte où la productivité de la main-d'œuvre a augmenté dans de nombreux États membres, seule l'Allemagne est parvenue, de 2007 à 2012, à augmenter le nombre des emplois dans son industrie manufacturière. Du reste, dans la typologie qu'établit la DG Industrie, seuls quatre pays affichent une compétitivité forte et en voie d'augmentation : outre à nouveau l'Allemagne, il s'agit des Pays-Bas, du Danemark et de l'Irlande. Le rapport de la Commission préconise des efforts suivant sept axes pour que l'Union retrouve sa vigueur industrielle et sa compétitivité économique. D'abord (1), par un accroissement de l'investissement dans tous les secteurs en soutenant l'efficacité de l'innovation et de la commercialisation des résultats de la recherche ainsi qu'un meilleur accès à une main-d'œuvre hautement qualifiée. Ensuite (2), par le maintien, indispensable à la relance, de l'accès au financement et donc du crédit aux entreprises. Troisièmement (3), par l'amélioration des systèmes d'innovation pour combler l'écart de productivité entre l'Union et ses concurrents et partenaires commerciaux. Quatrièmement (4), par la mise à niveau des compétences permettant de rencontrer les pénuries des entreprises en termes de qualifications recherchées. Cinquièmement (5), par un meilleur accès aux marchés et par l'intégration dans les chaînes de valeurs mondiales permettant de renforcer le positionnement des entreprises européennes sur la scène internationale. Sixièmement (6), par un renforcement de la sûreté d'approvisionnement et de l'efficacité énergétique ainsi que par l'utilisation rationnelle des matières premières (efficacité des marchés de l'électricité et diversification des sources d'énergie). Enfin (7), la Commission préconise la réduction des coûts et des incertitudes auxquelles les entreprises sont confrontées dans leurs relations avec l'administration publique [4]. Ainsi, donc, les services du Commissaire Antonio Tajani laissaient-ils un beau cahier des charges à son successeur, et surtout aux 28 États européens...

La position du Conseil lors du Sommet de mars 2014 ne signifie évidemment pas que la Commission renonce à son objectif des 20 %. Dans la lettre de mission qu'il adressait le 1^{er} novembre 2014 à la nouvelle commissaire Elżbieta Bieńkowska en charge du Marché intérieur, de l'Industrie, de l'Entrepreneuriat et des PME, le Président Jean-Claude Juncker disait à nouveau l'importance de l'industrie pour l'économie et la nécessité de s'inscrire dans la trajectoire qui fera passer l'industrie européenne de moins de 16 % à ce moment (15,1 %) [5] à un objectif de 20 % du PIB en 2020. Le président de la Commission précisait que ces objectifs pourraient être atteints par l'encouragement des investissements dans les nouvelles technologies, en améliorant l'environnement des affaires, par un meilleur accès aux marchés et au financement, particulièrement pour les PME [6]. Dans le texte de réponse au Parlement européen en vue de son audition, la nouvelle commissaire en charge de l'industrie allait répéter cet objectif comme une de ses priorités en disant vouloir l'atteindre au travers d'un partenariat avec les États membres mais aussi en travaillant avec les niveaux régional et local, en particulier par les fonds structurels

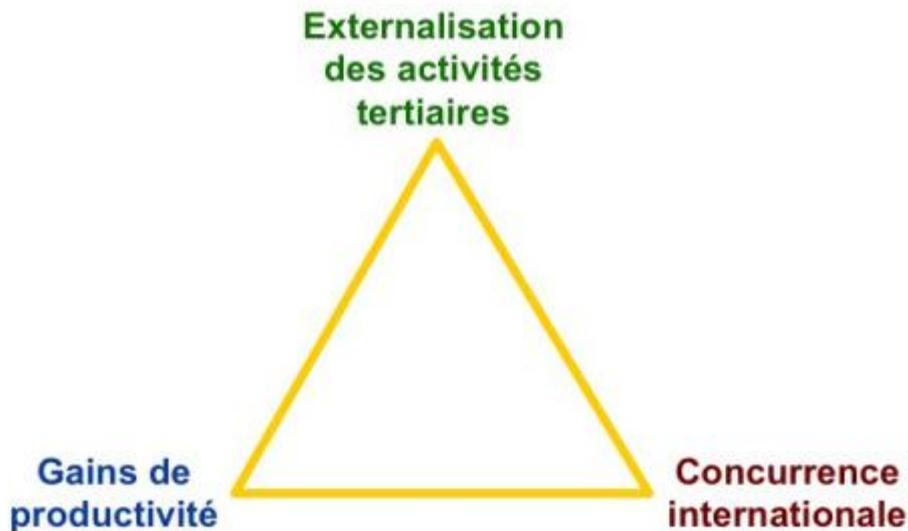
européens ainsi que par des approches sectorielles qui favorisent les plus porteurs [7]. Dans une conférence faite à Bruxelles le 12 novembre 2014, la commissaire mettait en outre en évidence quatre variables-clefs pour une politique industrielle européenne du XXI^{ème} siècle : un accès aux marchés à la fois européens et au delà, un accès aux ressources (finances, énergie, matières premières et compétences), une capacité dans l'innovation et la modernisation ainsi qu'un environnement d'affaires favorable [8].

Au delà, les volontés continuaient à se fédérer autour de ces stratégies. Ainsi, le 11 décembre 2014, un intergroupe se mettait en place au Parlement européen pour valoriser *l'investissement à long terme et la réindustrialisation*. De son côté, le 2 mars 2015, le Conseil Compétitivité réaffirmait l'importance de la numérisation de l'industrie comme vecteur de son redéploiement. A ce stade, il est toutefois difficile de déterminer s'il s'agit de nouvelles liturgies ou de projets politiques concrets et véritablement innovants [9]...

Conclusion : une politique industrielle européenne : entre ambiguïté et volontarisme

Le concept de politique industrielle est ambigu et, comme le rappelaient Reinhilde Veugelers et André Sapir, source de confusion : s'agit-il de protéger certaines entreprises qualifiées de « champions », de sauvegarder l'ensemble du domaine manufacturier, de construire des politiques sectorielles au profit de secteurs dits stratégiques, de mettre en place des mécanismes de soutien à la compétitivité, de développer des politiques d'entreprises ou encore de créer un environnement destiné à améliorer les affaires ? [10] On retrouve d'ailleurs parfois cette confusion dans certains documents tellement éclectiques qu'on peut raisonnablement se demander comment ils peuvent devenir des références obligées pour des acteurs, en particulier politiques. Ainsi, le rapport piloté par le social-démocrate allemand Bernd Lange sur *une politique industrielle à l'ère de la mondialisation* a longtemps servi de bannière mais ne peut que surprendre son lecteur. Bernd Lange se félicite que la Commission reconnaisse enfin au travers de la *Stratégie Europe 2020* et de la communication sur une politique intégrée de l'Union, en mettant en évidence *l'importance d'une base industrielle, notamment manufacturière*, et le fait que la Commission s'engage en faveur d'une *politique industrielle intégrée* qu'il dit fondée sur le principe d'une *économie sociale de marché* [11]. Telle que formulée dans sa centaine de résolutions sous la forme d'un inventaire à la Prévert, cette critique paraît totalement décalée du discours pourtant tenu par la Commission européenne depuis vingt ans, ainsi que nous l'avons montré. Au delà, ce qui fait problème c'est le fait de vouloir considérer qu'une politique industrielle européenne d'ajustement puisse répondre à des processus nationaux de désindustrialisation différents, où se mêlent confusément des facteurs d'externalisation des activités tertiaires (*outsourcing*), des gains de productivité ainsi que la concurrence internationale [12].

Indépendance ou interdépendance des facteurs de désindustrialisation ou de mutation industrielle ?



Lionel NESTA, *Désindustrialisation ou mutation industrielle ?* dans *Economie et Statistique*, n° 438-440, INSEE, 2010, p. 1, note 1. PhD2050 16 mars 2015

Plus subtilement, en 2012, Franck Lirzin et Christophe Schramm regrettaient, dans un *Policy Paper* de la Fondation Schuman, que la Commission européenne et en particulier sa direction générale en charge des entreprises et de l'industrie, n'aient pas développé *de vision cohérente et intégrée des différents secteurs industriels* et se limitent à un rôle de coordination des politiques menées par les autres DG qui ont un impact sur le développement industriel. Ils préconisaient la mise en place d'un plan stratégique pour les technologies industrielles (*Strategic Industry Technologies Plan*) rassemblant tous les acteurs des grands secteurs industriels européens et les États membres [13]. Le rôle de ce plan, ou plutôt de cette plateforme, consisterait à évaluer les forces et les faiblesses de chaque secteur, à fixer des objectifs stratégiques pour les dix ans à venir. Pour les auteurs, il s'agirait de préciser le positionnement que veut prendre chaque industrie dans la mondialisation, en prenant en compte les enjeux territoriaux dans les différents États membres, et d'élaborer une feuille de route pour le secteur à l'horizon de 5-10 ans avec une définition précise des priorités et des besoins. Celle-ci devrait faire l'objet d'un large débat avec les États membres, le Parlement et toutes les parties prenantes afin de valider les orientations et de créer un consensus sur les éventuels besoins de financement. Au delà, Franck Lirzin et Christophe Schramm estimaient que les États membres ne devaient pas simplement coordonner leurs politiques économiques, mais qu'ils devaient également lancer une politique commune d'investissement et de développement industriels. Celle-ci permettrait, disaient-ils, les transferts de technologie et de compétence nécessaires au redéploiement de toutes les régions européennes. *Cette ambition, écrivaient-ils, ne peut naître qu'en intégrant une réelle vision stratégique de la politique industrielle européenne avec une réflexion sur la géographie industrielle ancrée dans les territoires des États* [14]. On ne peut que les suivre d'autant que travaillant de manière collective et ambitieuse, les acteurs

s'approprieraient des stratégies qui, pensées à la Commission, apparaissent souvent trop détachées du terrain.

Dans un ouvrage récent publié en 2015, Damien Broussolle regrettait lui aussi une certaine modestie des ambitions et des moyens d'actions de la Commission compte tenu des orientations qui sont les siennes et que nous avons rappelées ici, notamment la soumission de la politique industrielle au principe de la concurrence. Ainsi, d'une part, le professeur à l'Université de Strasbourg observait que la politique européenne ne pouvait compenser la prime décisive qui était donnée au premier innovateur et producteur entrant sur le marché qui dispose d'emblée d'un avantage décisif qui va le mettre hors d'atteinte quasi définitive de ses concurrents. Il en conclut qu'une démarche trop respectueuse de la libre concurrence aurait jadis conduit à avaliser l'avance prise par Boeing sur Airbus. D'autre part, Damien Broussolle regrette que la Commission n'ait pas valorisé la voie de la standardisation qui, dans bien des cas, et compte tenu de l'ampleur du marché européen, pourrait installer des acteurs industriels sur des trajectoires technologiques et stratégiques de croissance (*path dependency*). Le chercheur en conclut que *lorsque les enjeux sont mondiaux, l'affirmation d'un espace européen régi par des règles spécifiques (intérêt et priorité communautaires) gêne certains acteurs économiques* [15].

En avril 2014, Philippe Aghion, Gilbert Cette et Elie Cohen avaient eux aussi abordé cette question d'une nouvelle politique industrielle et de l'effet de *path-dependence* dans l'innovation, en estimant que, plutôt que de s'accrocher aux principes passésistes de l'État interventionniste ou au contraire à une opposition systématique à tout ciblage sectoriel, il était possible de réconcilier les politiques industrielles avec les exigences d'une économie de l'innovation. Pour les auteurs de *Changer de modèle*, il faut repenser la gouvernance des subventions sectorielles en les rendant plus compatibles avec *la concurrence, force motrice de l'innovation*. Il s'agit notamment d'élargir l'aide sectorielle à l'ensemble des acteurs, y compris aux entrants potentiels, pour y stimuler la croissance [16].

Depuis les années 1990, l'Europe a construit une politique industrielle en valorisant les deux axes de la société de la connaissance, d'une part, des contraintes et opportunités résultant du choix du développement durable, d'autre part. C'est ce que nous avons appelé *La Nouvelle Politique industrielle*. Les politiques qui y ont été prônées ont toujours tenté de respecter les objectifs de concurrence et d'ouverture des marchés qui s'inscrivent dans une tendance lourde de libéralisation, chère à la Commission – que l'on aime ou non ce choix fondamental. Dès lors, c'est la logique de l'ajustement au marché qui y a prévalu. Depuis la crise de 2007-2008, toutefois, une attention plus grande a été portée aux mutations industrielles ainsi qu'aux risques de désindustrialisation plus ou moins tangibles selon les États. N'oublions pas que, contrairement au récit évoqué dans la première partie de cette analyse, certains pays comme l'Allemagne ont, au contraire, renforcé leur base industrielle durant ces dernières décennies [17].

Dans le contexte général des mutations industrielles de ce début de siècle, le poids souhaitable de l'industrie dans le PIB communautaire, tel que fixé en 2012 par la Commission, peut faire fonction de symbole d'une attention nouvelle portée à ces questions. On parle désormais de Renaissance industrielle, non pas comme un retour à un ordre ancien mais comme une accélération des axes de développement

définis dans la capitale européenne depuis le Livre blanc sur la Compétitivité et l'Emploi. Bien rappelée par Elie Cohen et Pierre-André Buigues [18], la difficulté pour l'Europe – comme du reste pour les États membres, leurs régions et leurs territoires –, c'est de mettre en conformité les discours pour une réindustrialisation vigoureuse et les actes, sous la forme de mise en œuvre au jour le jour de plans d'actions crédibles.

Et là, évidemment, c'est autre chose. Nous y reviendrons, bien entendu.

Philippe Destatte

<https://twitter.com/PhD2050>

Sur le même sujet :

[Le Nouveau Paradigme industriel : une grille de lecture](#)

[Cinq défis de long terme pour rencontrer le Nouveau Paradigme industriel](#)

[1] *Pour une Renaissance industrielle européenne*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, p. 1, COM(2014) 014 final. A noter qu'il y est précisé que *dans la présente communication, on entend par «industrie manufacturière» les activités de la section C, divisions 10 à 33, de la NACE, Rév. 2. L'«industrie» renvoie à un groupe d'activités plus larges comprenant aussi les industries extractives et le secteur énergétique.* – [Communication on Industrial policy “For a European Industrial Renaissance”](#)
http://ec.europa.eu/entreprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/communication-2014/index_en.htm – *La Commission demande la prise de mesures immédiates en faveur d'une renaissance industrielle européenne*, Communiqué de presse, Bruxelles, le 22 janvier 2014. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-42_fr.htm. – *State of the Industry, Sectoral overview and Implementation of the EU Industrial Policy*, Commission Staff Working Document, 2014. SWD/2014/014 final. – *A New Step for European Industrial Policy*, Belgian Concept Paper, May 28, 2013. <http://economiewallonie.be/sites/default/files/BE%20concept%20paper%20industrial%20policy%20may2013%20full.pdf>

[2] *Les technologies numériques, plus particulièrement, sont au cœur des gains de productivité de l'industrie européenne. Leur puissance de transformation et leur influence croissante dans tous les secteurs sont en train de redessiner les schémas de production et de commercialisation traditionnels et amèneront l'industrie à concevoir quantité de nouveaux produits et surtout de nouveaux services («servitisation» de l'industrie). Une transition numérique est en cours dans l'économie mondiale et la politique industrielle doit intégrer les nouvelles possibilités technologiques telles que l'informatique en nuage, le traitement des gros volumes de données («datamasse»), l'édification de chaînes de valorisation des données, les nouvelles applications industrielles de l'internet, les usines intelligentes, la robotique, la conception et l'impression en 3D.*

[3] Conseil européen des 20 et 21 mars 2014, *Conclusions du Sommet Industrie*, p. 1-6, Bruxelles, Conseil européen, 21 mars 2014, EUCO 7/1/14 REV1. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/141768.pdf

[4] *Progression de la compétitivité européenne par Etat membre de l'Union européenne*, Mémo, Bruxelles, 11 septembre 2014. – *Reindustrialising Europe, Member State's Competitiveness Report 2014*, Commission Staff Working Document, SWD (2014) 278, A Europe 2020 Initiative, Brussels, European Commission, 2014.

[5] Pour le deuxième trimestre 2014 dans l'Europe des 28. *Summary of Industry Indicators*, DG Industry, Eurostat.

[6] *Mission Letter*, Brussels, November 1, 2014,

http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/bienkowska_en.pdf

[7]

http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_ep_hearings/bienkowska-reply_en.pdf

[8] Elzbieta BIENKOWSKA, *An EU Industrial Policy for the 21st century*, Brussels, Conference on *A New Industrial Policy for Europe*, 12 November 2014.

[9] Conseil Compétitivité des 2 et 3 mars 2015. <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/compet/2015/03/02-03/>

[10] Reinhilde VEUGELERS & André SAPIR, *Policies for Manufacturing EU Growth*, in R. VEUGELERS ed., *Manufacturing Europe's Future*, p. 161sv, Brussels, Bruegel Blueprint 21, Sept. 2013. – Michael DARMER, *A Definition of EU Industrial Policy*, in M. DARMER & Laurens KUYPER, *Industry and the European Union, Analysing Policies for Business*, p. 4sv, Cheltenham UK, Edward Elgar, 2000.

[11] Bernd LANGE, *Rapport sur une politique industrielle à l'ère de la mondialisation*, Parlement européen, 2009-2014, 3 février 2011 (2010/2095-INI).

[12] Lionel NESTA, *Désindustrialisation ou mutation industrielle ?* dans *Economie et Statistique*, n° 438-440, INSEE, 2010, p. 1, note 1.

[13] Franck LIRZIN et Christophe SCHRAMM, *Réindustrialiser l'Europe, Les enjeux d'une politique européenne d'innovation et d'industrie*, Policy Paper, *Questions d'Europe* n° 256, p. 8-12, Paris, Fondation Robert Schuman, 22 octobre 2012.

[14] *Ibidem*, p. 3.

[15] Damien BROUSSOLLE, *L'approfondissement du marché unique, moteur essentiel du développement de l'Europe ?* dans M. DEVOLUY et G. KOENIG, *Les politiques économiques européennes*, p. 231-233, Paris, Seuil, 2015.

[16] Philippe AGHION, Gilbert CETTE, Elie COHEN, *Changer de modèle*, p. 198-204, Paris, Odile Jacob, 2014. – Voir aussi Ph. AGHION, Julian BOULANGER, Elie COHEN, *Rethinking Industrial Policy*, Bruegel Policy Brief, June 2011.

[17] Eric HEYMANN & Stefan VETTER, *Europe's reindustrialisation, The gulf between aspiration and reality*, *EU Monitor European Integration*, Frankfurt am Main, Deutsche Bank Research, November 26, 2013. – Ralf KROKER & Karl LICHTBLAU, « *Industrieland Europa* »: *die europäische Industrie im internationalen Vergleich*, in *Die Zukunft der Industrie in Deutschland und Europa*, Köln, Institut der Deutschen Wirtschaft, 2013 (Analysen 88, p. 7-31).

[18] Elie COHEN et Pierre-André BUIGUES, *Le décrochage industriel*, p. 406-407, Paris, Fayard, 2014.