

III / La politique industrielle européenne, petite sœur de la politique de concurrence

Sarah Guillou

Il est courant d'opposer politique industrielle et politique de concurrence comme si elles étaient les deux faces d'une même pièce de la politique européenne. L'esprit qui les sous-tend est en effet *a priori* peu compatible : la première exige l'intervention de l'État dans l'économie, ce que pourchasse la seconde. La réalité est moins tranchée et les deux politiques s'articulent dans l'espace et le temps européens en relation avec les contraintes économiques et le projet européen. La politique de concurrence se définit comme l'ensemble des dispositifs permettant de contrôler et réguler le degré de concurrence sur un marché. La politique industrielle regroupe les dispositifs qui visent à orienter la spécialisation sectorielle ou technologique de l'économie.

Conséquence directe du projet du marché commun, la politique de concurrence est dominante en Europe et de nombreuses tentatives de politique industrielle se sont brisées sur l'autel des articles 57 et 87 du traité des communautés européennes (et à présent article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) qui instituent la concurrence en régime général (I). En pratique, les deux politiques sont clairement complémentaires dans l'Union européenne, et l'espace accordé à la politique industrielle se déploie grâce au régime d'exceptions de la politique de concurrence (II). Très contrainte dans le champ européen, la dimension sectorielle de la politique industrielle trouve alors son expression dans la politique commerciale (III).

La concurrence érigée en régime général dans l'Union européenne

Fondement du marché commun, le respect et le contrôle de la concurrence des marchés sont un principe général qui sous-tend toutes les politiques européennes. Plus fondamentalement, la concurrence est assimilable à un principe *constitutionnel* de l'Union européenne [Fréget, 2015]. Elle permet de définir l'espace européen, l'espace commun. Sans ce principe, il n'y a plus d'espace, il n'y a plus d'Europe. L'espace dont il est question est un espace économique, mais c'est sur celui-ci que s'est érigé le pouvoir politique européen. Pour qu'un espace économique commun existe, il faut contrôler la concurrence entre les États. Donc, en amont du contrôle de la concurrence entre entreprises, le droit de la concurrence européen se construit pour contrôler la concurrence économique entre les États. Il s'agit en effet d'empêcher que les États adoptent des politiques qui créent des avantages pour les entreprises de leur territoire qui seraient discriminants à l'égard des entreprises des autres États.

Au sein de la Commission européenne, la direction de la concurrence a donc une responsabilité et un poids importants. Le contrôle de la concurrence s'exerce à travers le contrôle des ententes et des fusions d'une part, le contrôle des aides d'État d'autre part.

Concernant le contrôle des ententes ou autres abus de position dominante, le droit de la concurrence s'exerce *ex post* afin de protéger consommateurs et concurrents de comportements prédateurs et de pratiques de prix abusives. Nous ne nous attarderons pas sur ce contrôle qui ne s'oppose pas à la définition de la politique industrielle. En revanche, le contrôle des fusions peut apparaître comme contraire à une politique industrielle qui valorise des champions nationaux ou européens ; les critiques à l'égard de ce contrôle défendent souvent cet argument. Le contrôle des concentrations s'est développé à partir de la deuxième moitié des années 1980 en parallèle avec l'augmentation de la taille des fusions et des opportunités de rapprochements européens, fruits de la réussite du marché unique. Depuis un règlement de 1989 (n° 4069/89), le contrôle se fait *a priori*, c'est-à-dire que les projets de rapprochement entre entreprises doivent être notifiés à la Commission tout comme ils sont notifiés auprès d'autres autorités étrangères selon le champ d'action de la nouvelle entité

[Fréget, 2015]. L'application de ce contrôle a évolué depuis l'affaire marquante de la fusion Schneider-Legrand, dont la décision d'interdiction en 2001 avait été cassée par la Cour de justice européenne. De plus en plus, les projets de fusions-acquisitions font l'objet de négociations entre l'entreprise et la Commission européenne, et se concluent par des concessions d'activités. C'est ainsi que le rachat de la branche énergie d'Alstom par l'Américain General Electric en 2015 s'est accompagné de cessions d'une partie des activités dans les turbines à gaz à l'Italien Ansaldo Energia. La Commission a acquis par ce contrôle un rôle actif dans la structuration du marché, c'est un super-pouvoir, mais depuis les années 1990, moins de 1 % des concentrations notifiées ont conduit à un veto de la Commission.

Le contrôle européen des aides est en revanche l'exercice permanent de surveillance de la concurrence non faussée dans l'espace européen. C'est un outil pour veiller à l'existence d'une concurrence effective et pour contrôler les distorsions de concurrence induites par des avantages accordés par un État membre à ses entreprises. La lutte contre une course au « plus-disant » en termes de subventions est donc l'objet de ce contrôle. C'est ainsi que, dès l'article 87, paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne, les aides d'État sont jugées incompatibles avec le marché commun, et l'article 88 donne pour mandat à la Commission de contrôler ces aides. Mais l'article 87 précise également les critères qui rendent les aides « contrôlables » par la Commission.

Une politique de soutien sera jugée comme relevant du contrôle de la Commission si : 1) elle implique une aide spécifique (l'aide n'est pas versée à l'ensemble des entreprises ou des ménages, comme une baisse générale des impôts) ; 2) la politique de soutien engage les finances publiques de l'État, qu'il s'agisse de subventions directes, de prêts bonifiés, de crédit d'impôt, de fournitures matérielles... ; 3) le soutien offre un avantage spécifique à des entreprises, une industrie, ou une région (dont elles n'auraient pas bénéficier sans l'intervention de l'État) ; 4) le soutien crée une distorsion de concurrence et pourrait affecter le commerce entre les États membres. La règle de *minimis* exempte les aides de montants peu élevés.

Les aides aux entreprises sont soumises au visa de la Commission si elles dépassent 200 000 euros et n'entrent pas dans l'ensemble des dispositifs dérogatoires décidés par l'UE. Les

mesures d'aides ne pourront être mises en œuvre qu'une fois obtenue l'approbation de la Commission. Celle-ci a le pouvoir de recouvrer des aides déjà versées mais jugées incompatibles avec les règles de l'UE. C'est la Direction de la concurrence qui exerce ce contrôle, à l'exception des aides concernant l'Agriculture et la Pêche qui sont sous le contrôle de leurs directions respectives. Tant les entreprises que les consommateurs peuvent saisir la Commission. La législation est en permanence ajustée aux circonstances conjoncturelles. Cela a été le cas au moment de la crise financière. Tout récemment, la Commission a assoupli son régime d'aides aux petits aéroports régionaux où transitent moins de 700 000 passagers.

La majeure partie des aides examinées sont autorisées. Les statistiques fournies par la Commission européenne montrent qu'en effet 88 % des notifications relevant de l'industrie et des services conduisent à la conclusion que la mesure de soutien en question ne relève pas de la définition d'aide publique ou ne soulève aucune objection. À celles-ci s'ajoutent 5 % de décisions positives et 1 % de décisions conditionnelles. On atteint presque 95 %. Le solde regroupe des mesures de soutien qui sont refusées par la Direction de la concurrence, soit 251 décisions depuis 2000, représentant 22 décisions en moyenne annuelle refusées de 2000 à 2007 contre 12 décisions de 2008 à 2013.

Concernant la France, le pourcentage d'aides refusées sur celles accordées est conforme à la moyenne européenne. Bien sûr, il y a eu quelques décisions retentissantes, comme lorsque EDF s'est vu infliger le remboursement de 1,4 milliard d'euros en 2015 à la suite d'une aide fiscale remontant à 1997. Mais, par ailleurs, la Commission a récemment accordé l'entrée de l'État au capital de PSA (2015). La France a été jugée agir comme un investisseur privé au même titre que l'entreprise chinoise Dongfeng, entrée simultanément au capital de Peugeot. De même, la Commission a autorisé le partenariat public-privé qui sous-tend la construction de la centrale nucléaire de Hinkley Point en Grande-Bretagne. Plus récemment, la décision du gouvernement français d'abonder le carnet de commandes d'Alstom pour lui éviter la fermeture de son site de Belfort pourrait bien être examinée par la Commission européenne.

Une évolution récente de l'usage de ce contrôle est à noter. La régulation des aides d'État a été mobilisée pour examiner les situations d'accords fiscaux négociés par des entreprises auprès

de certains gouvernements comme l'Irlande, le Luxembourg ou les Pays-Bas. Mettant en situation de privilège certaines entreprises au détriment de leurs concurrents, ces accords fiscaux créent non seulement des distorsions de concurrence mais également une concurrence entre les États pour attirer les profits et emplois des grands groupes multinationaux. C'est ainsi qu'en octobre 2016 la commissaire à la Concurrence, Margrethe Vestager, a qualifié, après investigation, d'aide d'État non autorisée l'accord fiscal dont a bénéficié Apple en Irlande et en conséquence a exigé que le gouvernement irlandais récupère 13 milliards d'euros auprès de la société Apple. Cet usage de la régulation des aides publiques est un tournant de la politique de concurrence, non pas en ce qu'il laisserait plus de place à la politique industrielle, mais en ce qu'il rappelle que l'objet de la politique de concurrence est de veiller à contrôler la concurrence entre les États qui rompraient l'idée du marché commun. La décision du gouvernement irlandais de faire appel auprès de la Cour européenne de justice de la décision de la Commission illustre la position inconfortable du gouvernement qui est l'auteur de l'aide. L'aide est ici, comme dans la majorité des cas, la contrepartie plus ou moins tangible de promesses d'activités économiques, voire de création d'emplois. Est-il possible d'interpréter l'accord fiscal comme une forme de politique industrielle irlandaise qui souhaite développer ce type d'emploi technologique dans son pays ? On saisit toute la limite d'un tel argument dès lors qu'à l'évidence c'est moins la nature de l'emploi qui est visée que la rentabilité financière de l'entreprise. Avec certitude, cette politique est un comportement de passerager clandestin vis-à-vis de l'Europe.

La politique industrielle s'exprime dans les exceptions de la politique de concurrence

Il faut reconnaître que, si la politique de concurrence est bien définie au niveau européen, il existe beaucoup d'acceptions de la politique industrielle en Europe, presque autant qu'il y a de membres. Il est donc plus difficile de trouver les compromis politiques préalables à la définition d'une telle politique. De plus, les logiques institutionnelles mais aussi économiques ne sont pas les mêmes. Comme on l'a dit, la politique de concurrence a un fort ancrage institutionnel, ce qui n'est pas le cas de la politique

industrielle. Même si la Communauté économique du charbon et de l'acier a été à l'origine des communautés européennes, la politique industrielle n'est pas au cœur du projet européen. De plus, la logique économique est différente, la politique de concurrence se définit en référence à l'espace (le marché pertinent), alors que la politique industrielle ne se comprend qu'en intégrant le cycle de vie des entreprises et des industries, et donc en référence au temps. Les perspectives sont donc différentes. Dans une acception partagée, la politique industrielle se définit, comme on l'a dit plus haut, comme une politique qui vise à orienter la spécialisation sectorielle et/ou technologique de l'économie. Il est donc aisé de saisir la dépendance d'une telle politique aux préférences nationales. L'outil privilégié par les États pour exprimer cette politique est les aides aux entreprises, qu'il s'agisse d'aides directes ou indirectes.

Les aides d'État sont classées en fonction de quinze objectifs qui vont de la « conservation de l'héritage » aux aides à la « recherche et développement et à l'innovation ». Les sept postes les plus alimentés en pourcentage de l'aide totale sont, pour l'ensemble de l'UE : la protection environnementale (dont les aides aux économies d'énergie), les aides régionales et les aides à la R&D et à l'innovation. Viennent ensuite les postes : aides à l'agriculture, développement des secteurs, aides aux PME et aides sociales aux consommateurs. Les instruments les plus utilisés sont les subventions directes et les exemptions de taxes. Les montants mobilisés sont loin d'être négligeables, ils sont en 2014 par exemple de 15 milliards d'euros pour la France et de 39 milliards d'euros pour l'Allemagne. L'augmentation des aides en 2014 est largement due à l'augmentation des aides aux énergies renouvelables en conséquence de l'adoption de la révision des règles concernant ce type d'aide en 2014 [Bougette et Charlier, 2016]. L'Allemagne est le pays qui a le plus contribué à cette augmentation. Le soutien des énergies renouvelables est en effet au cœur de sa politique industrielle.

La politique industrielle européenne se déploie dans les dérogations à l'application du contrôle des aides. Ces dérogations sont énoncées dans le règlement général d'exemption par catégorie. Le nouveau règlement, adopté en 2008, a clarifié les cas où aucune notification n'est nécessaire dans un souci de simplification du contrôle et de réduction des lourdeurs administratives. Les blocs d'exemption sont nombreux. Ces exemptions

gravitent autour des cinq thèmes suivants : l'innovation et la R&D, le développement durable, la compétitivité de l'industrie de l'UE, la création d'emplois, et la cohésion sociale et régionale. On voit là que, par le régime des exemptions, le contrôle est également l'expression des choix politiques européens orientant les aides publiques et donc orientant les ressources publiques vers des utilisations en conformité avec ces choix. Ces choix sont le fruit d'un consensus qui dessine la politique industrielle. Les postes d'aides les plus alimentés sont principalement la R&D et la protection environnementale. Ces deux postes sont conformes aux objectifs technologiques H2020 de l'Agenda de Lisbonne et aux objectifs de réduction des émissions de CO₂. Remarquons qu'ils sont cohérents avec une justification économique reposant sur les défaillances de marché. Les défaillances sont issues des externalités négatives de la pollution et positives de la R&D sur la société. Concernant la R&D, l'asymétrie d'information qui pèse sur le rendement de ce type d'investissement crée également des carences de financement que peut combler l'aide publique.

Il existe donc bien une politique industrielle européenne qui est le fruit d'un étroit consensus relatif au futur de l'économie européenne. En deux mots, l'économie européenne sera technologique et durable. Cette politique n'a certes pas de budget propre et elle n'est pas de nature sectorielle ni ne s'attache à développer des champions nationaux. Elle manque sans aucun doute d'engagements plus précis en matière de technologie du futur dans l'objectif de mutualiser les forces et les intelligences européennes. Par exemple, en matière de voitures électriques, on pourrait envisager un engagement plus collectif et harmonisé des États membres dans les infrastructures et les standards afin d'encourager les investissements des entreprises. Les actions en faveur de certains secteurs ne se matérialisent aujourd'hui qu'à travers la politique commerciale.

La politique industrielle s'exprime dans les actions défensives de la politique commerciale

La politique industrielle européenne s'exprime principalement au travers de politiques de nature « transversale ». Elle ne cible pas des secteurs afin de ne pas créer de distorsions entre les pays. La politique industrielle sectorielle est donc *a priori* exclue

sauf en cas de circonstances exceptionnelles. Par exemple, au moment de la crise financière de 2008, le secteur automobile a été soutenu par un grand nombre de pays européens. La régulation européenne temporaire des aides publiques a été ajustée pour permettre de soutenir les constructeurs automobiles.

En dehors de ces circonstances exceptionnelles, les politiques sectorielles s'expriment dans les actions défensives de la politique commerciale européenne. Cette dernière est une prérogative du pouvoir européen car la politique commerciale se définit vis-à-vis des pays extérieurs à l'UE. L'UE est l'instance qui négocie les traités commerciaux au nom des membres de l'Union européenne. Le principe général de cette politique est celui d'un tarif extérieur commun et du respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce, et donc de l'abaissement des barrières douanières. Cependant, dans le cadre de ce respect, elle a pris des mesures antidumping à l'égard des importations principalement chinoises dans deux secteurs majeurs : le secteur des industries solaires et le secteur de l'acier. On peut y voir l'expression d'une politique industrielle défensive sectorielle. Remarquons qu'ici c'est au nom d'une concurrence étrangère « déloyale » que se justifie la politique industrielle. L'objectif est bien cependant de défendre des secteurs.

Le secteur des industries solaires

En conséquence de choix énergétiques en faveur des énergies renouvelables, la production d'énergie solaire a bénéficié de soutiens publics massifs dans de nombreux pays. La Chine, tout comme l'Europe, a fortement soutenu son industrie, au point de devenir aujourd'hui le premier producteur mondial de panneaux solaires [Guillou, 2013]. La compétitivité des Chinois est sans égale mais est très contestée, les exportateurs étant accusés de dumping, c'est-à-dire de vendre en dessous du coût de production. Comme les États-Unis, l'UE a mis en place des droits de douane sur les importations de cellules et modules chinois. En juin 2013, la Commission a décidé d'imposer un droit de douane de 11,2 % sur les cellules et panneaux solaires tout en menaçant de le faire grimper si la Chine ne modifiait pas sa position en termes de prix. La mesure, prévue pour une durée de deux ans, a été reconduite en 2015, portant le droit à 75,4 %. Elle prévoit aussi un prix minimum d'importation qui permet aux exportateurs chinois d'échapper au tarif. Cette politique

commerciale a pour objectif de protéger les producteurs européens (regroupés au sein de l'association ProSun menée par l'institut allemand SolarWorld) de la concurrence de la production chinoise. Mais elle pénalise les entreprises qui installent les panneaux solaires et les fabricants de panneaux à partir de composants chinois, et ralentit le développement du solaire. Les associations de défense des énergies renouvelables se sont d'ailleurs manifestées en octobre 2016 auprès de la commissaire chargée du Commerce pour lever les barrières. Il est assez manifeste que cette politique est en contradiction avec les politiques de promotion de l'énergie solaire (qui est facilitée par des panneaux solaires à bas coût), et la Commission européenne aura un arbitrage difficile à faire.

Le secteur de l'acier

Dans ce secteur également, la production chinoise est venue bouleverser la concurrence entre les acteurs. La production chinoise a doublé de volume entre 2000 et 2014. La Chine produit près de 50 % de l'acier mondial, soit environ 800 millions de tonnes d'acier. Si on inclut l'Europe à 28 comme entité, alors celle-ci prend la deuxième place avec 10 % de la production mondiale. Mais le ralentissement de l'économie chinoise et la forte inertie des capacités de production dans la sidérurgie ont créé de larges excédents de capacités que les autorités tentent aujourd'hui de réduire. Les besoins nationaux de la Chine sont de l'ordre de la moitié de sa production, donc elle en exporte l'autre moitié. Les excédents de capacité sont dirigés vers les marchés étrangers à bas prix pour être écoulés, les exportateurs chinois ne se privant pas de brader leurs produits sidérurgiques. Ainsi les exportations de la Chine en Europe sont passées de 45 millions de tonnes en 2014 à 97 millions de tonnes en 2015, plus que la production allemande de 43 millions de tonnes.

Le secteur de l'acier a historiquement bénéficié de soutiens publics et la Direction de la concurrence est très attentive aux distorsions de concurrence. Elle a récemment ouvert une enquête sur les aides italiennes (de 2 milliards d'euros) au sidérurgiste Ilva et a exigé de la Belgique qu'elle rembourse 211 millions d'euros d'aides versées au sidérurgiste Dufenco. Mais en parallèle, des mesures de rétorsion commerciale antidumping ont été mises en place. Des droits antidumping provisoires, jusqu'à 25,2 % sur les importations de certains produits d'acier

de la République de Chine, et des droits jusqu'à 12 % sur les importations en provenance de Taiwan à la suite d'une plainte d'EUROFER (l'association européenne de l'acier) ont été imposés en mai 2014. L'enquête de la CE aura finalement conclu que la Chine et Taiwan vendaient à des prix de dumping. Des droits antidumping provisoires (entre 13 et 26 %) ont été également décidés le 12 février 2016 (plainte de 2015) à l'égard de la Chine et de la Russie. Au final, une trentaine de mesures antidumping protègent la sidérurgie européenne, mais les États membres dont le secteur est particulièrement affecté par la concurrence chinoise appellent à une intensification des mesures. Les responsables politiques s'insurgent contre les exportations à perte de la Chine et réclament des mesures européennes. Ils envient les mesures américaines qui sont prises plus rapidement et qui ne lésinent pas sur les montants des droits : les Américains ont imposé des droits jusqu'à 236 %. Or la nature de ces mesures dépend du statut économique accordé à la Chine : les mesures antidumping ne se définissent pas de la même manière selon que l'État d'origine est ou n'est pas une économie de marché. Tant que la Chine n'est pas une économie de marché, on suppose qu'elle soutient fortement ses secteurs, et il est plus facile de montrer que ses prix ne sont pas des prix de marché pour justifier des politiques antidumping. La décision qui sera prise à l'égard du statut de la Chine (attendue le 11 décembre 2016) aura un impact sur l'avenir de l'industrie européenne et, à ce titre, elle est un élément de la politique industrielle.

Conclusion

Politique industrielle et politique de concurrence sont donc imbriquées dans la légalité européenne. Il apparaît que, étant donné la primauté du principe de concurrence, pilier des fondements européens, la politique de concurrence est le chef d'orchestre des politiques microéconomiques. Dans le respect du projet européen, les contraintes économiques et les orientations sociétales font évoluer la définition des dérogations au contrôle des aides qui permettent l'expression de la politique industrielle. Cette dernière est donc bien la petite sœur de la politique de concurrence, celle à qui on accorde un espace de jeu, celle que l'on guide et que l'on surveille. Elle reste subor-

donnée à la politique de concurrence. Dans ce cadre, la politique industrielle européenne est principalement centrée sur l'innovation et la R&D d'une part et la politique de soutien aux énergies renouvelables d'autre part. Mais c'est principalement une politique d'orientation et non une politique de moyens.

Reste que, dans ses orientations, des contradictions d'objectifs peuvent apparaître qui en amoindrissent les effets. Politique de concurrence, politique industrielle et politique commerciale doivent être élaborées de concert. Une Direction de la concurrence augmentée devrait inclure une dimension de politique industrielle et de politique commerciale. Si le contrôle très strict de la concurrence était une évidente priorité dans la phase de la construction du marché unique, alors que l'essentiel de la concurrence se faisait entre pays développés, il est aujourd'hui urgent de repenser l'articulation entre les trois politiques afin de consolider le futur de l'industrie européenne. Le corpus réglementaire et législatif qui gouverne la définition de la politique industrielle peut évoluer. Il importe que les États interviennent uniquement dans son respect afin de garantir la continuité du projet européen. En revanche, rien ne les empêche de faire évoluer ce corpus.

Repères bibliographiques

BOUGETTE P. et CHARLIER C., « La difficile conciliation entre politique de concurrence et politique industrielle : le soutien aux énergies renouvelables », *Revue économique*, vol. 67, hors-série, février 2016, p. 185-200.

BUIGUES P.-A., « La politique industrielle en Europe », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 1, 2012, p. 67-76.

FRÉGET O., *La Concurrence, une idée toujours neuve en Europe et en France*, Odile Jacob, Paris, 2015.

GUILLLOU S., « Le crépuscule de l'industrie solaire, idole des gouvernements », *Les Notes de l'OFCE*, n° 32, 6 septembre 2013.