

Complément E

Deux piliers de la politique communautaire de promotion de la société de l'information : la libéralisation des télécommunications et le programme-cadre de recherche

Michel Catinat

Professeur au Collège d'Europe de Bruges

Introduction

Emboîtant rapidement le pas à la politique américaine du « National Information Infrastructure », l'Union européenne a défini dès l'été 1994 son plan d'action en faveur de la société de l'information⁽¹⁾. Celui-ci comportait quatre grands pans d'actions : l'adaptation de son cadre législatif afin d'assurer un environnement réglementaire favorable au développement des nouveaux produits et services de la société de l'information, des actions de stimulation afin d'accélérer l'émergence des marchés au travers de projets-pilotes, des actions de sensibilisation pour créer la confiance et enfin l'analyse des conséquences sociales et sociétales pour répondre aux craintes suscitées par les mutations générées par l'émergence de la société de l'information.

De nombreux États-membres, selon leur propre calendrier, ont également mis en place des politiques de soutien à la société de l'information. La France notamment, à partir de l'été 1997, s'est engagée dans une politique volontaire et structurée, dont l'efficacité a permis de combler rapidement une partie du retard qu'elle avait consenti par rapport à ses partenaires commerciaux.

(1) Commission européenne (1994) : *The Europe's Way to the Information Society: A Plan for Action*, COM(94)347 final, juillet.

Jugées par rapport à la politique américaine du « National Information Infrastructure », ces politiques communautaires et nationales n'ont pu cependant impulser les mêmes dynamiques économiques et engendrer la même rapidité d'absorption des nouveaux usages des technologies de l'information et des communications. Seuls les pays scandinaves échappent à ce diagnostic européen. La pertinence de ces politiques en terme d'objectifs, de mesures mises en œuvre ou d'instruments utilisés ne semble pas devoir être mise en cause : aucune différence fondamentale ne distingue les politiques européennes de la politique américaine⁽²⁾ ; par ailleurs, le retard européen à tirer tous les avantages de la société de l'information n'apparaît réellement que par rapport aux États-Unis. Par rapport au reste du monde, y compris le Japon, le positionnement européen est enviable.

Rattraper le leader américain nécessiterait de changer de « braquet » et de s'atteler à des politiques complémentaires.

Dans une certaine mesure, la force de la politique américaine a tenu à son inscription dans une stratégie gouvernementale prospective, cohérente et intégrée et à son soutien prioritaire aux plus hauts échelons politiques. Rien de tel en Europe. Bien que le thème de la société de l'information ait été abordé dans la plupart des Conseils européens récents, aucune politique intégrée, placée au plus haut niveau des agendas politiques nationaux, coordonnée au travers d'objectifs communs et étalonnée quant à leurs résultats n'a vu le jour en Europe. Beaucoup de mesures de politique économique y ont contribué, parmi lesquelles la libéralisation des télécommunications, la politique de recherche, l'adaptation du cadre réglementaire ou la création d'un marché commun des services de la société de l'information. Mais l'image est celle d'actions éparpillées, d'instruments réorientés pour l'occasion et de politiques insuffisamment coordonnées. Une initiative politique majeure semble requise au niveau européen pour recréer une dynamique et une crédibilité forte parmi les décideurs et investisseurs, pour assurer la convergence d'actions et d'intérêts, et leur mise en synergie. Le prochain Sommet européen de Lisbonne en mars 2000 permettra de tester le véritable soutien politique et la volonté d'actions que les États-membres et les industriels entendront donner au projet d'initiative « E-Europe. Une Europe électronique pour tous »⁽³⁾. Elle est également requise pour définitivement prendre le contre-pied des détracteurs qui ne voient, dans la société de l'information, que la fin des acquis sociaux, l'agonie de la culture européenne ou l'hégémonie du libre échange. La société de l'information européenne sera celle dont se dotera l'Europe : le plus sûr moyen de la façonner à son image est de la concevoir par une politique volontaire et tournée vers le futur. La meilleure façon d'influencer ses règles de fonctionnement au

(2) Voir M. Catinat M. (1999) : « Entrer dans la société de l'information : l'enseignement américain », *Futuribles*, numéro 242, mai 1999.

(3) *E-Europe. Une société de l'information pour tous*, Communication de la Commission européenne pour le Conseil européen spécial de Lisbonne de mars 2000, 30 novembre 1999.

niveau global est de démontrer la pertinence et le succès économique et social de celles régissant l'Union européenne.

Une telle initiative est nécessaire ; elle n'est cependant pas suffisante. Elle doit s'inscrire dans un ensemble d'autres actions complémentaires.

Dans la période actuelle de rapide transition, la flexibilité mentale et économique sont des atouts décisifs. Accepter le changement et parfois le risque qui lui est lié, cultiver l'esprit d'entreprendre, stimuler l'innovation technologique et organisationnelle doivent aussi être des objectifs prioritaires pour promouvoir la société de l'information en Europe. Cela requiert une adaptation des systèmes éducatifs afin qu'ils dotent les étudiants de la connaissance pluridisciplinaire indispensable, mais également du savoir-être et du « savoir se comporter » : volonté d'entreprendre, acceptation du risque, engagement personnel, travail en réseau. Cela requiert également l'intégration des systèmes de formation et d'éducation afin s'assurer la formation tout au long de la vie active. Cela requiert enfin une accélération des réformes structurelles afin de faciliter, par exemple, la création d'entreprise, l'accès au capital-risque, la protection de la propriété intellectuelle, la mise en place d'un système communautaire des brevets, et la révision des règles comptables et fiscales en faveur de la prise de risque.

Ces éléments de diagnostic sont connus ; ils s'appuient sur des analyses solides et comparatives des forces et faiblesses européennes. Tout dépend maintenant de la volonté politique pour définir, intégrer et mettre en cohérence tout un ensemble d'actions en faveur de la promotion de la société de l'information.

La nomination d'un nouvel exécutif communautaire et l'élection d'un nouveau Parlement européen offrent une opportunité politique pour lancer une telle politique fédératrice. Elle pourrait guider l'ensemble du mandat du Président Prodi, tout comme la politique du marché intérieur avait fédéré avec succès celui du Président Delors. Elle servirait les intérêts nationaux et notamment français en démultipliant l'impact du programme d'action gouvernementale pour la société de l'information. Le thème du sommet informel européen de Lisbonne en mars 2000 « L'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale. Vers une Europe de l'innovation et de la connaissance » est suffisamment large pour permettre aux États-membres d'en débattre et de servir ce dessein.

Cet article participe au diagnostic préalable sur les instruments disponibles pour mettre en œuvre une telle politique européenne de la société de l'information. Dans le cadre du rapport du Conseil d'Analyse Économique auquel il contribue, cet article a un champ très circonscrit et limité à deux types de politique économique : l'ouverture à la concurrence des marchés des télécommunications et le support à la recherche et au développement technologique. Il cherche principalement à rappeler les objectifs et caractéristiques principales de ces politiques et à évaluer leur efficacité au travers d'un critère particulier : l'impact sur la compétitivité du tissu productif européen. Il propose des recommandations pour accroître leur performance.

L'ouverture à la concurrence des marchés des télécommunications

Un long processus qui s'est appuyé sur le Traité

La politique de libéralisation des télécommunications dans l'Union européenne a été un processus long et progressif.

Commencée en 1984, cette politique s'est d'abord attachée à ouvrir à la concurrence les marchés des équipements, puis progressivement la plupart des services de télécommunications, en précisant notamment les conditions d'accès des prestataires de services aux infrastructures (Directives ONP « Open Network Provision »). Ce long processus a culminé au 1^{er} janvier 1998, date à laquelle les marchés des télécommunications européens ont été totalement ouverts à la concurrence : les services de téléphonie vocale encore protégés par des droits spéciaux et les infrastructures pourraient être offerts sans exclusive. Seuls cinq États-membres ont dérogé au calendrier et ont été autorisés à bénéficier d'un délai supplémentaire de deux ans pour le Luxembourg et de cinq ans pour la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne. L'impact économique de la libéralisation des télécommunications s'est avéré particulièrement positif, à tel point qu'à l'été 1999, l'Irlande, l'Espagne et le Luxembourg ont unilatéralement décidé d'avancer leur calendrier de libéralisation.

La Commission européenne, tout au long de ce processus, a joué un rôle actif et, en s'appuyant sur le Traité, a forcé la décision malgré la réticence de certains États-membres peu enclins, jusqu'à une date récente, à libéraliser leurs marchés des télécommunications. La Cour de Justice européenne a également joué un rôle décisif : les arrêts qu'elle a rendus ont largement soutenu les initiatives de la Commission en confirmant son rôle d'initiative et la légalité des actions qu'elle proposait pour réduire le champ des droits exclusifs réservés aux monopoles nationaux.

D'abord légal, le processus est ensuite devenu plus économique et politique, surtout à partir de 1994 lors de la dernière étape du processus de libéralisation. Les autorités politiques de la majeure partie des États-membres ainsi que leurs opérateurs historiques ont en effet pris conscience que leurs intérêts allaient de pair avec la libéralisation des télécommunications. Pour les opérateurs historiques de télécommunication, en situation de monopole, les discussions menées lors de la préparation du rapport Bangemann⁽⁴⁾, ont mis en évidence l'impasse économique dans laquelle leur situation de monopole les enfermait. La globalisation des marchés et la demande croissante pour des solutions intégrées de la part des grands clients internationaux les obligeaient à forger des alliances transnationales et à pénétrer les marchés des services avancés à forte valeur ajoutée. Or cette stratégie n'était

(4) Rapport Bangemann au Conseil européen, *Europe and the Global Information Society. Recommendations to the European Council*, mai 1994.

pas compatible avec leur situation de monopole national sur la téléphonie vocale et les infrastructures ; il est devenu évident que la politique de concurrence européenne interdirait toute alliance dans laquelle l'une des parties pouvait bloquer la concurrence sur son propre marché national. Il n'y avait pas de solution en dehors de l'abandon de leur position de monopole. Du côté gouvernemental, un même basculement est apparu. D'une part, leurs opérateurs traditionnels les ont mis sous pression pour accepter les recommandations du *Livre Vert* de la Commission⁽⁵⁾. D'autre part et de façon décisive, les États-membres initialement réticents ont réalisé que l'émergence de la société de l'information requerrait des tarifs des télécommunications les plus bas possibles, l'information et sa circulation devenant une matière première indispensable pour la compétitivité de l'ensemble de l'économie. Ainsi la libéralisation des télécommunications que ses détracteurs qualifiaient de processus totalement idéologique a-t-elle trouvé des justifications économiques et des objectifs politiques clairs et légitimés.

Il en est résulté que la décision prise par le Conseil Télécommunication de décembre 1994 de libéraliser en totalité les marchés des télécommunications – services et infrastructures – pour le 1^{er} janvier 1998 fut relativement peu conflictuelle sur le fond, les débats ayant porté sur les modalités, notamment les délais octroyés à certains pays et les conditions de la libéralisation. Cinq conditions ont finalement été imposées sous forme de garde-fous : la fourniture et le financement du service universel, la mise en place des règles d'interconnexion, l'établissement des conditions et des procédures pour l'octroi des licences, des conditions d'accès ouverts aux marchés tiers et une concurrence saine.

Une approche équilibrée entre ouverture à la concurrence et harmonisation

Lorsque l'Union européenne se lance à partir de 1984 dans l'ouverture à la concurrence des marchés des télécommunications, la situation est celle d'un marché européen doublement segmenté : économiquement par l'existence de monopoles nationaux et technologiquement par des choix de normes et de spécifications propres à chaque réseau national. Alors que les États-Unis ont pu libéraliser leur marché des télécommunications par simple démantèlement d'AT&T en 1984, l'Europe ne pouvait créer la concurrence qu'en agrégeant et intégrant des marchés nationaux fortement hétérogènes. C'est pour cette raison que la politique européenne des télécommunications a dû constamment assurer un équilibre entre libéralisation et harmonisation.

(5) Commission européenne (1994) : *Livre Vert 'The Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks'*, Partie I, COM(94)440, octobre et Partie II, COM(94)682, janvier 1995.

L'harmonisation a revêtu différentes formes :

- le renforcement de la coopération entre les opérateurs historiques afin d'assurer l'interopérabilité de leurs réseaux. Par ce biais, ont pu rapidement être réalisés la numérisation des réseaux de transmission par le développement du RNIS⁽⁶⁾, la mise en place d'infrastructures à haut débit avec notamment les premiers tests de la technologie ATM⁽⁷⁾ ou le développement de services paneuropéens de téléphonie mobile. Cette coopération s'est progressivement institutionnalisée et a modifié le comportement même des acteurs privés et publics.

- la mise en place d'une politique européenne de normalisation dans le domaine des télécommunications, afin d'éviter la création de barrières intra-communautaires par incompatibilité de normes ou spécifications techniques. Une véritable politique avec son organe de normalisation, l'ETSI⁽⁸⁾, a vu le jour. Bien que critiquée à divers titres⁽⁹⁾, cette politique communautaire a à son actif des succès indéniables, notamment la norme GSM pour la téléphonie mobile et maintenant la norme UMTS pour les systèmes de télécommunications mobiles universels de nouvelle génération, qui ont redonné un essor industriel exceptionnel à plusieurs entreprises européennes d'équipements de télécommunications dont Nokia ou Ericsson. Cette politique européenne a permis la défense des intérêts communautaires auprès des organismes internationaux ainsi que l'intégration précoce des contraintes internationales dans les choix de normalisation européenne.

- la stimulation de la coopération en matière de recherche et développement. Le programme RACE de recherche en télécommunications est lancé à partir de 1985 avec pour objectif d'établir une stratégie consensuelle de développement d'une infrastructure européenne à large bande, de développer les technologies nécessaires et de promouvoir leur utilisation par des projets pilotes.

- l'aide apportée aux pays européens les moins avancés afin qu'ils puissent investir dans les technologies les plus modernes et développer des infrastructures modernes de communications (programme STAR dans le cadre des fonds régionaux).

- la promotion de l'usage des réseaux télématiques par les entreprises ou les administrations (programmes TEDIS, INSIS puis IDA⁽¹⁰⁾). Ils ont contribué à la diffusion de l'usage de moyens télématiques par sensibilisation et démonstration.

(6) Réseau numérique à intégration de services permettant la transmission sous forme digitale de la voie, des données et de l'image.

(7) Technologie de commutation à très haute vitesse.

(8) European Telecommunication Standardisation Institute.

(9) La politique de normalisation a notamment été critiquée pour sa lenteur et son insuffisante prise en compte des réalités du marché. La réforme mise en œuvre a permis de répondre à ces lacunes, notamment par la possibilité d'inclure des normes *de facto* issues du marché et par une plus forte implication des industriels.

(10) Ces programmes ont pour objectif respectif de définir les normes et protocoles nécessaires à l'échange électronique de données, de promouvoir l'usage des moyens télématiques entre les entreprises et enfin de mettre en place les infrastructures dont ont besoin les administrations nationales pour recourir aux nouveaux moyens télématiques.

Toutes ces initiatives se sont avérées indispensables dans le contexte européen pour préparer l'ouverture des marchés des télécommunications à la concurrence. Outre leurs objectifs propres, ils ont eu des impacts structurants forts, soit en mettant en place les organismes et programmes nécessaires pour le fonctionnement et l'accompagnement des marchés européens, soit en sensibilisant les acteurs sur le besoin d'une approche intégrée et consensuelle. Cette approche équilibrée est un atout que l'Europe doit préserver dans sa politique future. Elle lui donne une crédibilité forte et a valeur d'exemple, voire de préfiguration des solutions possibles que l'Europe négocie au niveau international pour répondre aux problèmes globaux.

De premiers bilans très positifs

Les rapports annuels de la Commission sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications⁽¹¹⁾ ont fait apparaître un bilan globalement positif de la politique de libéralisation. D'un point de vue économique, les conditions d'une réelle concurrence sont généralement réunies dans l'Union européenne. Les conséquences attendues sur le nombre d'opérateurs et de prestataires de services, sur la qualité de leurs services et sur leurs prix se sont concrétisées.

La concurrence a entraîné une baisse globale des tarifs qui s'est bien évidemment concentrée dans les pays aux marchés nouvellement libéralisés⁽¹²⁾. Cette baisse s'est accompagnée d'un ajustement de la structure des tarifs sur celle des coûts. Il en est résulté une baisse particulièrement forte du prix des communications longue distance et des lignes louées. Pour les ménages par exemple, elle a été de plus de 10 % en 1998 dans la moitié des pays de l'Union dont 19 % pour la France pour les appels internationaux. Pour les lignes louées qui affectent directement et indirectement les dépenses des entreprises, des baisses de même ampleur ont été observées.

En revanche, l'évolution des prix des communications locales et des abonnements ont été la résultante de deux effets contraires : tendance à la baisse par pression de la concurrence et à la hausse par ajustement de la structure des tarifs sur les coûts. C'est donc en moyenne un maintien de ces tarifs que l'on observe en Europe.

Malgré la libéralisation, deux grandes faiblesses persistent en Europe : les coûts d'accès et d'usage d'Internet, toujours plus élevés en Europe qu'aux États-Unis, ainsi que l'insuffisance d'infrastructure à haut débit. Cet état de fait entraîne un détournement de trafic vers les États-Unis. Les coûts de connexion des principaux nœuds européens (Paris, Londres et Stockholm) aux nœuds américains sont plus faibles que les coûts de connexion entre

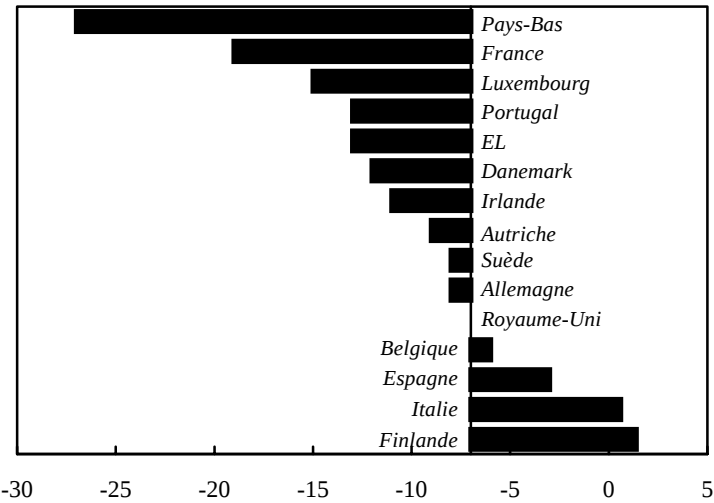
(11) Quatrième rapport de la Commission sur l'état de libéralisation des télécommunications, Communication de la Commission, novembre 1998.

(12) Les autres pays tels la Finlande, la Suède ou le Royaume-Uni ont bénéficié de ces effets précédemment, à l'époque où ils ont libéralisé leurs marchés des télécommunications.

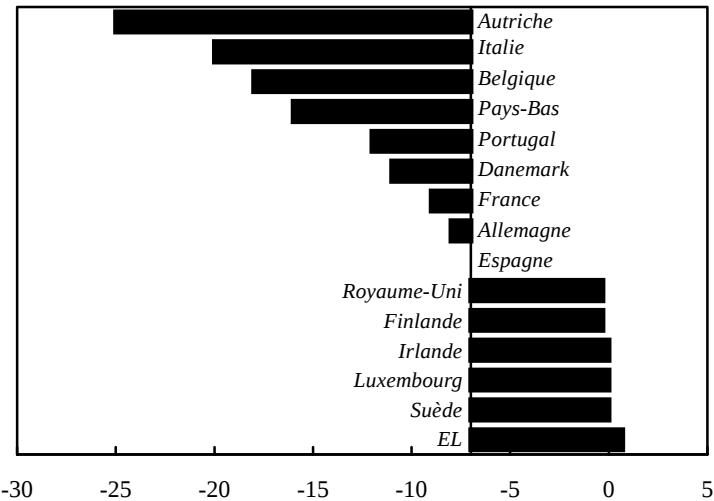
nœuds européens. L'économie des réseaux déforme sa géographie et fait des nœuds américains les point focaux du trafic. Outre la baisse d'activités pour les opérateurs européens, il en résulte un moindre usage d'Internet et un manque à gagner de compétitivité pour les entreprises européennes.

1. Baisse des tarifs de télécommunications dans les pays européens en 1998

a. Variation annuelle pour les appels internationaux des ménages

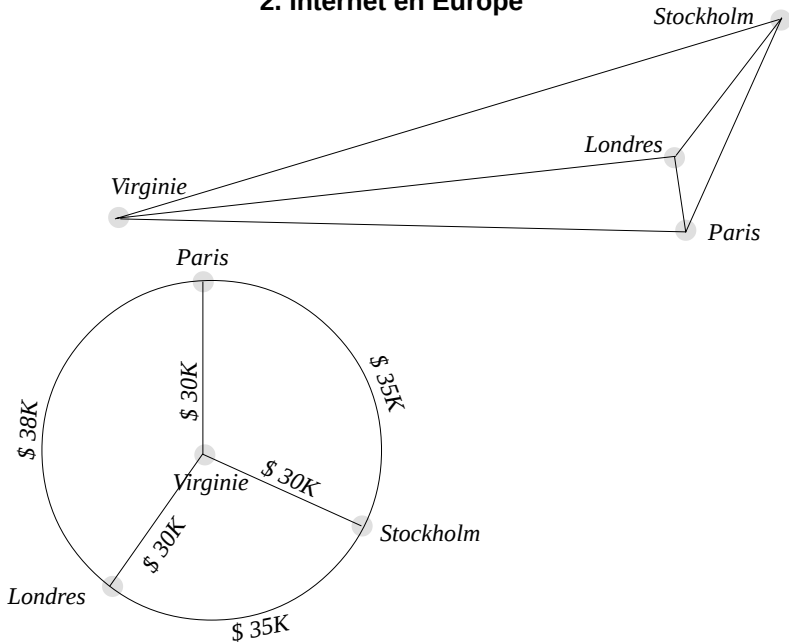


b. Variation annuelle des coûts des lignes louées



Source : 4^e rapport de la Commission sur l'état de libéralisation des télécommunications.

2. Internet en Europe



Source : Euroispa.

L'ouverture à la concurrence des marchés des télécommunications n'a pas globalement oblitéré la compétitivité des opérateurs de télécommunications, ni celle des fabricants d'équipements de télécommunications. Des restructurations ont été nécessaires qui ont pu entraîner des réductions d'emplois, principalement chez les opérateurs historiques. Cependant la qualité de leurs réseaux et services, la technicité de leur main d'œuvre et les stratégies de développement mises en place ont permis d'atténuer ces effets négatifs. La croissance des marchés des télécommunications soutenue par la concurrence et l'explosion de certaines composantes du marché, au premier lieu desquelles la téléphonie mobile, ont également contribué à compenser les ajustements⁽¹³⁾. À la mi-1999, les industriels, opérateurs et prestataires de services des télécommunications européens bénéficient d'une situation enviable : activités généralement profitables, forte réputation, marché dynamique, haut niveau de compétitivité et spécialisation sur des créneaux porteurs tels que la téléphonie mobile. L'Europe compte parmi les dix premiers opérateurs et équipementiers des télécommunications dans le monde quatre entreprises européennes, autant qu'à la fin de la décennie quatre-vingt (voir annexe). Par rapport à d'autres secteurs de haute technologie, aucune érosion significative des positions européennes n'apparaît dans les secteurs des télécommunications par rapport à la décennie quatre-vingt.

(13) L'évolution des emplois dans les services de télécommunications en Europe semble montrer que les ajustements ont principalement été effectués par anticipation de la libéralisation de 1998. Les emplois en contraction de près de 45 000 en 1995 (– 5 %) se sont stabilisés à partir de 1996 aux alentours de 875 000 emplois (point bas de la courbe en U).

Le service universel

Jusqu'au milieu de la décennie quatre-vingt-dix, la situation relative au service universel était particulièrement hétérogène en Europe. Généralement le concept de service universel n'avait ni définition, ni base légale. Il avait progressivement été assimilé à l'accès au réseau téléphonique en tout point du territoire et les opérateurs historiques en situation de monopole avaient l'obligation de satisfaire à toute demande de cette nature. Si certains pays européens avaient été au-delà en incluant par exemple l'accès aux réseaux digitalisés (RNIS), d'autres éprouvaient des difficultés à fournir une simple connexion au réseau de téléphonie vocale dans des délais raisonnables.

La communication de mars 1996⁽¹⁴⁾ donne enfin un statut légal au service universel en Europe. Son champ inclut la fourniture de service de téléphonie vocale à partir d'une infrastructure fixe de télécommunications, de services, d'appels d'urgence et de renseignements, ainsi que la mise à disposition de téléphones publics. Tout État-membre, en application du principe de subsidiarité, est libre d'étendre l'obligation de service universel au-delà de cette définition minimale. Son mode de financement doit être non discriminatoire et son coût calculé selon des règles communes à l'Union⁽¹⁵⁾.

Le bilan établi par la Commission montre une amélioration notoire de la fourniture de services universels. La libéralisation des marchés des télécommunications a permis une progression de l'accès aux réseaux et une augmentation de la pénétration des services de télécommunications. En réduisant les tarifs de télécommunications, elle a entraîné une progression du trafic et par-là même accru la rentabilité des connexions même dans les lieux les plus retirés. Il semble ainsi que ce soit le marché qui ait largement contribué au respect de l'obligation de service universel plus que la législation elle-même.

Dans ce contexte, on peut se demander si le champ retenu pour le service universel n'a pas été trop limité et s'il n'aurait pas été préférable de retenir une définition plus large et plus ambitieuse, en rapport avec les déclarations politiques initiales ou à l'instar des États-Unis. Le service universel en Europe n'inclut ni notion de débit alors que l'usage d'Internet et la transmission d'image entraînent des besoins croissants de largeur de bande, ni notion de services avancés pour des besoins spécifiques, tels ceux des écoles, des bibliothèques ou des hôpitaux à des tarifs préférentiels comme aux États-Unis. Certes l'engagement politique est pris de faire évoluer le concept avec le progrès technologique et les nouveaux besoins. Mais le caractère

(14) Communication de la Commission : *Le service universel des télécommunications dans la perspective d'un environnement pleinement libéralisé. Un élément essentiel de la société de l'information*, COM(96) 73 final.

(15) Deux schémas de financement sont proposés au choix des États-membres : la mise en place d'un fonds indépendant de péréquation ou le paiement direct de redevances spécifiques. Dans ce dernier cas, les redevances de connexion aux infrastructures incluent pour les opérateurs offrant des services universels une compensation additionnelle.

évolutif pourrait paradoxalement conduire à une forte inertie, car les acteurs sujets à l'obligation de service universel doivent bénéficier d'une certaine stabilité temporelle pour leur choix d'investissement et l'élaboration de leur stratégie d'entreprises. L'opportunité ouverte en 1995 d'être véritablement ambitieux et de retenir une définition étendue et avant-gardiste du concept de service universel n'a pas été saisie. Dans sa revue de la réglementation des télécommunications de novembre 1999⁽¹⁶⁾, la Commission persiste dans sa position de maintenir une définition étroite du concept de service universel. Cette position est non seulement mal argumentée, mais surtout contradictoire avec la volonté de promouvoir la société de l'information et d'en favoriser l'accès pour tous.

Le programme-cadre communautaire de recherche

Le deuxième instrument communautaire de promotion de la société de l'information qui est abordé dans cet article est le programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRD), plus spécifiquement les programmes liés aux technologies de l'information et des communications (TIC). Ces programmes connus par leur acronyme se composent d'Esprit pour les technologies de l'information, de RACE puis d'ACTS pour les technologies des communications et de Telematics pour les applications télématiques dans les grands services publics (transport, santé, éducation)⁽¹⁷⁾. Avec la convergence technologique, ils ont été de plus en plus liés les uns aux autres, au point de les regrouper dans un même programme dédié aux technologies de la société de l'information dans le 5^e programme-cadre.

Esprit : un programme pilote qui a tracé la voie

Le PCRD dans sa configuration actuelle doit beaucoup à un projet initial, lancé en 1983 sous une phase pilote de soutien à la recherche, puis confirmé officiellement en Février 1984 sous présidence française : le programme Esprit « European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology ». Centré sur le domaine des technologies de l'information, il couvre les technologies génériques de la microélectronique, des architectures de système et des logiciels avec, comme principaux domaines applicatifs, la bureautique et la productique. Ce programme a initialisé un processus innovant d'aide communautaire à la recherche. Politiquement, il s'inscrivait dans un objectif de renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne des technologies de l'information. Sans le succès de ce programme et de son approche coopérative, c'est pro-

(16) « Towards a New Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services », *The 1999 Communications Review*, Communication de la Commission, novembre 1999.

(17) Le programme Telematics a regroupé, à partir du 3^e programme-cadre, les programmes Drive pour le transport, Delta pour l'éducation et AIM pour la santé, ainsi que des programmes spécifiques relatifs aux bibliothèques ou aux aspects linguistiques.

bablement l'ensemble du développement du PCRD qui en aurait été affecté et qui, dans une certaine mesure, aurait même pu ne pas voir le jour.

Ce succès a notamment conduit à introduire dans l'Acte unique les articles 130F à 130Q⁽¹⁸⁾ relatifs à la RDT. Ces articles ont consacré le rôle de l'Union européenne dans la mise en œuvre d'une politique de recherche communautaire en offrant une base légale claire à ses programmes ; ils ont aussi permis de préciser son champ d'actions, défini les procédures de décisions et engagé un processus de coordination des politiques nationales de RDT.

La naissance d'Esprit se produit dans un contexte international d'affrontement des blocs communistes et atlantistes pour la maîtrise de technologies qui, déjà à cette époque, sont considérées comme stratégiques économiquement et militairement. L'enjeu du lancement d'Esprit dépassait la simple sphère de la recherche industrielle : il était de dimension géopolitique.

Le programme Esprit marque une rupture conceptuelle par rapport aux initiatives précédentes d'aide à la recherche : c'est l'industrie elle-même qui devait identifier les nouveaux domaines stratégiques de RDT qui étaient les mieux à même de lui donner des atouts compétitifs décisifs face à la concurrence mondiale et aux réseaux de connaissances planétaires. Cette approche était un gage d'efficacité et d'adéquation du programme aux besoins industriels. Ce l'était dans l'esprit de son instigateur, E. Davignon, Commissaire et homme de grande influence internationale. Cette approche a pourtant été critiquée dès le départ : ses détracteurs lui reprochaient de favoriser une entente entre les entreprises européennes les plus puissantes réunies dans la « Table ronde des Douze⁽¹⁹⁾ » et de renforcer leur position dominante en Europe. Ainsi dès son origine, deux principes de base se sont opposés : d'une part, un principe de *neutralité* selon lequel les priorités du programme-cadre ne devait discriminer *a priori* ni les entreprises ou laboratoires, ni les pays entre eux et d'autre part, un principe d'*efficacité* qui poussait à une approche stratégique et focalisée sur des technologies-clés et donc sur certaines entreprises ou centres d'excellence. Cette opposition a jalonné toute l'histoire d'Esprit et des programmes qui lui sont liés.

Pour des raisons politiques, ce débat a été mal tranché. Un même corps de règles et de procédures a été appliqué pour ces deux objectifs qui, différents, auraient chacun dû s'appuyer sur des procédures spécifiques. L'absence de choix réel ou explicite, la volonté de tout intégrer dans le même modèle ont réduit l'impact potentiel des programmes de recherche sur la compétitivité du tissu productif européen. Compte tenu du processus décisionnel, le principe de neutralité s'est imposé sous la forme implicite d'un

(18) L'article 130F§1 de l'Acte unique stipule que « la Communauté se donne pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale ».

(19) La « Table ronde des Douze » créée en 1981 regroupait AEG, Nixdorf et Siemens pour l'Allemagne, Thomson, Bull et CGE pour la France, Olivetti et STET pour l'Italie, Philips pour les Pays-Bas et ICL, GEC et Plessey pour le Royaume-Uni.

même degré de participation des organismes de recherche pour chaque État-membre, d'un « juste retour » national. Malgré un succès indéniable en tant que politique d'aide financière à la recherche, l'évaluation de son succès au regard de son objectif industriel, à savoir le renforcement de la compétitivité du tissu productif européen, reste ambiguë. D'un point de vue géopolitique en revanche, il a contribué à renforcer le bloc atlantique et à faire progresser la connaissance scientifique et technologique même si l'on doit constater que leur exploitation industrielle par l'industrie européenne des TIC est restée insuffisante. Esprit a même disséminé son modèle vers l'initiative européenne de défense dans les TIC (Euclid).

Un impact mitigé sur la compétitivité de l'industrie européenne des technologies de l'information

L'industrie européenne des TIC est actuellement dans une situation mitigée. Par rapport à sa concurrente principale, nommément l'industrie américaine, elle n'a pas réussi à tirer tout le profit potentiel de l'émergence de la société de l'information.

Dans certains secteurs, elle a clairement perdu du terrain : c'est le cas notamment de l'informatique. Nombre d'équipementiers européens ont disparu ; dans le logiciel, les entreprises européennes, bien que dynamiques et innovantes, n'ont généralement pas réussi à se positionner sur les segments les plus porteurs, à savoir les logiciels de réseaux et les logiciels de systèmes, risquant ainsi d'oblitérer leur futur. Dans la microélectronique, après de fortes restructurations, la situation semble stabilisée, les constructeurs bénéficiant des effets porteurs de la téléphonie mobile. L'Europe a pu maintenir sa position dans le groupe des dix premières entreprises européennes mais ne fait pas partie des plus grands. Par contraste, le secteur des télécommunications offre à l'Europe un pôle industriel de haute technologie particulièrement compétitif et porteur. Que ce soit dans les services ou les équipements, notamment la téléphonie mobile, l'Europe a maintenu voire renforcé sa place face à la concurrence mondiale. Seul point d'ombre, les équipements pour réseaux Internet où l'Europe est insuffisamment présente. Pour l'industrie de l'électronique grand public, la situation est intermédiaire entre l'industrie des télécommunications et de l'information. Face à ce constat, il est bien sûr difficile de savoir ce qu'aurait été la situation de l'industrie européenne des TIC sans le soutien à la recherche apporté par le programme-cadre. En revanche, l'on peut affirmer que le PCRD n'a pas réussi à lui seul à dynamiser l'industrie européenne des technologies de l'information. Il présente différentes faiblesses qui pourraient expliquer cet état de fait. La plupart des arguments s'appuient sur les rapports d'évaluation menés par différents groupes d'experts indépendants, nommés par la Commission pour procéder à une évaluation de ses programmes⁽²⁰⁾.

(20) Il s'agit notamment du rapport Dekker (1992) : « Spectrum of Opportunities », juin et du rapport Colombo (1997) : « Making Progress Happen through Development, Application and Diffusion of Information Technologies », *Office des Publications des Communautés européennes*.

Des programmes de recherche qui ont créé une culture d'intégration

Lorsque le projet Esprit est lancé, trois objectifs essentiels lui sont assignés : favoriser la *coopération* transeuropéenne sur les technologies stratégiques, fournir à l'industrie européenne des TIC les technologies de base nécessaires à sa *compétitivité* internationale, et développer des *normes* européennes permettant de déssegmenter les marchés nationaux.

La stimulation de la coopération transeuropéenne est une spécificité essentielle des projets de recherche communautaire qui les différencient des programmes nationaux. C'est une condition *sine qua non* d'éligibilité : des entités d'au moins deux pays membres différents doivent mener en commun le projet de recherche. Cette caractéristique non seulement n'a jamais donné lieu à critique dans les différents rapports officiels d'évaluation, mais a été un facteur crucial de succès. Il a conduit à l'émergence d'une véritable culture de recherche européenne et à la mise en place de réseaux de laboratoires publics ou industriels transeuropéens. Compte tenu de la complexité et des coûts croissants de la recherche dans le domaine des TIC, les industriels ont de plus en plus cherché, tout particulièrement dans la décennie quatre-vingt-dix, à regrouper leur savoir-faire, exploiter des complémentarités de connaissance, partager les risques et les coûts. Cohérents avec les stratégies d'entreprises, les programmes communautaires ont répondu à une attente industrielle. Le nombre total d'entreprises, laboratoires de recherche ou universités ayant participé aux programmes communautaires est particulièrement élevé. Cette caractéristique des programmes communautaires est un atout pour l'Europe : elle favorise la coopération entre acteurs de recherche, accroît le transfert des connaissances scientifiques du milieu universitaire vers le monde industriel et évite des duplications de recherche qui sont nombreuses en Europe, compte tenu de sa fragmentation nationale.

Paradoxalement, les succès d'Esprit et des programmes liés aux TIC ont engendré des problèmes spécifiques qui ont affecté leur efficacité : le taux élevé de refus de projets et la participation subsidiaire des PME et des utilisateurs.

Rançon du succès, le pourcentage de projets acceptés par rapport aux projets proposés suite aux appels d'offre est toujours resté très faible. Variant selon les programmes-cadres et les différents programmes liés aux TIC, un projet sur cinq, parfois jusqu'à un projet sur dix, est en moyenne retenu pour bénéficier d'un cofinancement communautaire. Un tel taux de refus, s'il est certes une garantie de qualité des projets retenus, n'est pas neutre quant à la nature de ces projets. Moins de projets stratégiques à fort impact commercial se trouvent proposés, car les entreprises ne peuvent prendre le risque de se voir refuser de tels projets par conception nécessaire à leur développement ou à leur compétitivité. Pour les grandes entreprises, il en est résulté que le programme-cadre a surtout cofinancé des projets de

deuxième niveau, souvent proposés par les directions de recherche sans véritable implication de leur direction générale. Même si 39 % des projets Esprit du 3^e programme-cadre ont donné lieu à une exploitation commerciale dans les deux ans qui ont suivi la recherche et 68 % après cinq ans⁽²¹⁾, il est difficile d'identifier des projets ayant eu des impacts décelables sur la production industrielle ou la restructuration du tissu productif, comme cela a pu être le cas par exemple des projets Airbus ou de l'ESA⁽²²⁾. Pour les PME, les conséquences peuvent être encore plus extrêmes : le PCRD avec ses règles de sélection est relativement inadapté à leur besoin de projet dès lors qu'il s'agit de projets de développement-innovation très proches du marché, devant aboutir rapidement afin de saisir des opportunités de marché. Pour elles, le programme-cadre ne peut jouer que difficilement un rôle de soutien à l'innovation et à la compétitivité.

Pour faire face à ces difficultés, différentes solutions ont été recherchées.

Faute de pouvoir accroître le nombre de projets pour des raisons de contrainte budgétaire, c'est le nombre d'entreprises impliquées dans chaque projet qui a été augmenté. Cette volonté louable a ses propres limites : des projets dont le nombre de partenaires est trop élevé (plus de neuf dans le deuxième programme-cadre) sont difficiles à gérer et longs à aboutir ; leur qualité elle-même risque d'en souffrir. Ainsi depuis le 3^e PCRD après un accroissement moyen du nombre de partenaires par projets, l'orientation a été à la baisse.

Quelques caractéristiques des programmes Esprit

	Nombre de projets	Coût moyen par projet (en milliards d'écus)	Nombre moyen de partenaires par projet
Esprit I	225	6,35	5,37
Esprit II	424	6,62	9,36
Esprit III	721	3,86	7,37
Esprit IV	880 ^(*)	1,38	5,9

Note : (*) Estimation.

Sources : Rapport Colombo et « Implementation of the 4th and 5th Framework Programme », Document de Travail des Services de la Commission, SEC(99)1982

(21) Rapport Colombo d'évaluation du 3^e PCRD, Communautés européennes, 1997.

(22) Peut-être peut-on citer JESSI pour les composants électroniques ou ESSI pour les logiciels qui ont impliqué les états majors eux-mêmes de grandes entreprises et ont permis de réaliser avec succès des programmes à finalité commerciale clairement identifiée et identifiable.

Diverses autres solutions ont été aussi mises en œuvre. D'abord le concept de précompétitivité, qui avait été l'une des caractéristiques centrales des premiers programmes-cadres, est tombé progressivement en désuétude.

Outre qu'il correspondait à une vision linéaire de la recherche, ce qui ne reflétait que de moins en moins la réalité industrielle, il poussait les entreprises à proposer des projets amont, alors que l'on souhaitait des projets prêts à déboucher sur des exploitations commerciales. Les programmes-cadres successifs se sont vus également étoffés de diverses mesures d'accompagnement : programmes spécifiques d'exploitation et de valorisation des résultats de la recherche, actions de « take-up », rapprochement d'Eurêka pour accompagner les projets vers leur exploitation commerciale, forum d'investissement pour rapprocher les détenteurs de résultats de recherche des entreprises de capital risque et de développeurs, etc. Ces dispositions ont amélioré l'impact industriel, mais elles n'étaient que marginales et ne pouvaient contrebalancer le choix d'un programme qui favorisait la plus large participation possible et donc se dispersait.

La volonté d'accroître l'implication des PME et des utilisateurs relève aussi de cette logique de plus large participation. Les PME sont plus flexibles que les grandes entreprises et plus rapides à innover. Les impliquer en plus grand nombre devait permettre au programme-cadre de mieux favoriser l'innovation. De même impliquer des utilisateurs devait permettre aux projets de recherche d'être mieux ancrés dans la réalité des marchés et de répondre à la demande. Ces mesures ont certainement agi dans le bon sens, mais de façon à nouveau marginale, car introduites sans modifier en profondeur les règles et modes de fonctionnement du programme-cadre. Sa complexité administrative a limité le nombre de projets où les PME pouvaient réellement jouer un rôle leader ; de même, l'obligation de délivrer des résultats technologiquement nouveaux plutôt que des solutions intégrant des savoirs technologiques existants a-t-elle freiné l'implication des utilisateurs. Comment s'engageraient-ils contractuellement dans des projets dont l'objectif technologique ne relève pas de leur compétence d'utilisateurs ? Il en est résulté que, si des PME et des utilisateurs se sont trouvés impliqués de façon statistiquement croissante dans les projets, ils n'ont pas modifié leur nature, car ils n'en avaient pas la maîtrise pour les orienter vers les besoins du marché.

Un processus décisionnel qui a limité la concentration sur des priorités

Depuis la reconnaissance légale du PCRD dans les Traités (Acte unique), la procédure décisionnelle du Conseil se déroule en deux phases : d'abord la décision relative au programme-cadre lui-même, prise à l'unanimité du Conseil, puis la décision relative aux programmes spécifiques, prise à la majorité qualifiée. Dans la réalité, il est apparu que la décision unanime ne pouvait être obtenue que lorsque des garanties précises étaient données au Conseil sur l'ensemble du dispositif, notamment sur la répar-

tition budgétaire et le contenu des différents programmes spécifiques. Ainsi, depuis l'Acte unique, l'ensemble de la politique de recherche communautaire est-il décidé par accord unanime des États-membres. Dans un tel processus décisionnel, chaque État-membre a la faculté d'imposer le respect de ses propres intérêts nationaux, selon ses structures industrielles et ses infrastructures de recherche. Le programme-cadre a ainsi eu tendance à devenir un instrument de cohésion, alors qu'il devait favoriser l'excellence et se focaliser sur de véritables priorités pour pouvoir réellement améliorer la compétitivité industrielle. Le principe de neutralité s'est imposé au détriment des grands groupes appartenant majoritairement aux grands pays européens. Le champ des priorités a été élargi afin de couvrir l'ensemble des intérêts nationaux. L'on a assisté à un élargissement au détriment de l'approfondissement. Malgré les efforts de la Commission, la concentration sur de véritables priorités, garantie d'efficacité, n'a pu se réaliser. Les efforts pour mieux impliquer les leaders industriels afin de garantir une adéquation des programmes aux besoins industriels se sont heurtés à ce processus décisionnel.

Les « Task force » industrielles⁽²³⁾ du 4^e programme-cadre ou les « programmes technologiques prioritaires » du 3^e relevaient pour les Commissaires de la même volonté de focalisation et d'efficacité. Chacune de ses initiatives, pour des raisons propres, n'a pas réellement abouti.

La mise en œuvre du Traité de l'Union européenne à partir du 1^{er} juin 1999 ouvre de nouvelles perspectives. La procédure de décision du Conseil pour la politique de recherche se fera dorénavant à la majorité qualifiée, y compris pour la phase relative aux orientations stratégiques et à la définition des priorités technologiques. Cette procédure ouvre des marges de manœuvre plus grande pour la Commission et devrait potentiellement lui permettre une meilleure concentration sur les enjeux principaux de RDT et une meilleure prise en compte des besoins industriels.

Le besoin de réfléchir à de nouvelles règles de fonctionnement

Avec l'expérience acquise et la réputation du programme-cadre, il apparaît important de pouvoir dorénavant réfléchir aux règles internes de fonctionnement du PCRD, car sa capacité à répondre aux objectifs que lui assigne le Traité, à savoir le renforcement de la compétitivité industrielle, en dépend.

Les procédures du programme-cadre dont la complexification croissante devait assurer une plus grande égalité face aux opportunités de recherche, n'ont pas atteint leur objectif. L'on pourrait même argumenter le contraire. La complexité des règles et la lourdeur bureaucratique du programme-cadre a créé un « club » de bénéficiaires qui, ayant acquis un savoir faire et

(23) Huit « Task forces » ont été mises en place : l'avion de la nouvelle génération, logiciels éducatifs et multimédias, la voiture de demain, intermodalité des transports, environnement-eau, vaccins et maladies virales, trains et systèmes ferroviaires du futur, et systèmes maritimes du futur.

un « savoir participer », possèdent par rapport aux nouveaux entrants potentiels des avantages importants. Dans ce contexte, un retour vers des règles plus simples, peut-être moins transparentes *a priori*, pourrait-il probablement contribuer à une meilleure égalité *a posteriori*.

Ensuite, il est frappant de constater que l'unicité des règles s'est renforcée alors que le programme-cadre, en se diversifiant, visait de plus en plus à une multiplicité d'objectifs. Lorsque les programmes visent à la fois à stimuler la recherche de base, les technologies génériques et les applications proches du marché, à faire participer de grandes entreprises et des PME et à favoriser le développement d'infrastructure de recherche dans les pays en retard tout en privilégiant l'excellence, on ne peut que recommander une réflexion sur les règles opératoires et les moyens à mettre en œuvre pour chacun de ces objectifs de la façon la plus appropriée. Il est probable que la voie de l'efficacité passe par plusieurs types de règles spécifiques :

- pour la recherche amont de long terme, des possibilités de proposition libre sans réelle priorité initiale, semblent nécessaire pour ne pas brider la recherche scientifique ;
- pour la recherche industrielle, dont l'objectif est le renforcement de la compétitivité du tissu productif, la définition de strictes priorités définies avec une participation continue du milieu industriel, la garantie de cofinancements durables et significatifs et l'engagement des états majors pour intégrer ces recherches dans leurs stratégies d'entreprises devraient être privilégiés, car c'est un gage d'efficacité industrielle. De telles règles auraient tendance à renforcer les grandes entreprises et les grands pays, mais indirectement toute l'Europe y gagnerait par effet de diffusion et par création de pôle de compétitivité européens dont bénéficierait l'ensemble du tissu productif, y compris les PME ;
- enfin une troisième partie des programmes pourrait procéder selon des règles proches de celles d'Eurêka, plus adaptées aux PME et aux projets d'innovation à exécution rapide;
- le temps de l'opposition entre le programme-cadre et Eurêka est révolu, celui d'une réconciliation dans l'intérêt industriel pourrait se produire par modification des règles communautaires.

La préparation du 6^e programme-cadre, qui va débiter en 2000, pourrait être l'occasion d'une réflexion de fond. La présidence française pourrait chercher à orienter les discussions vers une révision profonde des règles de procédures et un recentrage vers un objectif d'efficacité industrielle pour les programmes liés aux technologies de l'information et des communications.

Conclusions

Deux politiques communautaires ont été analysées : la politique de libéralisation des télécommunications qui s'inscrit dans la volonté d'assurer que l'information, cette nouvelle matière première de la société de l'information, puisse circuler dans les meilleures conditions, et la politique de

recherche pour les technologies de l'information et des communications dont l'objectif est d'aider les entreprises européennes à se maintenir dans la course planétaire au savoir.

La politique de libéralisation des télécommunications a été un succès non contesté ; elle devrait cependant chercher à étendre le champ du service universel afin de faciliter l'accès de tous à la société de l'information. Elle doit maintenant s'atteler à préparer l'après-libéralisation : régulation croissante des marchés par la politique de concurrence, prise en compte de la convergence et clarification des frontières entre télécommunications et audiovisuel. La politique de recherche a quant à elle un impact plus ambigu : une remise à plat des procédures d'attribution des aides, une meilleure prise en compte de l'efficacité industrielle et une plus grande concentration sur les priorités sont indispensables. Cela nécessite une refonte substantielle du programme-cadre de recherche afin d'améliorer significativement ses performances et d'assurer le maintien à un niveau élevé de la recherche en Europe.

Annexe

Quelques indicateurs de la compétitivité des entreprises européennes par rapport à la décennie quatre-vingt

Classement mondial des dix plus grandes entreprises

Producteurs de semi-conducteurs

1987		1998	
1	NEC	1	Intel
2	Toshiba	2	NEC
3	Hitachi	3	Motorola
4	Motorola	4	Toshiba
5	Texas Instruments	5	Texas Instruments
6	Fujitsu	6	Samsung
7	Philips	7	Hitachi
8	National Semiconductor	8	Philips
9	Mitsubishi	9	ST Microelectronics(*)
10	Intel	10	Siemens
13	SGS Thomson		
17	Siemens		

Note : (*) Par exemple, SGS Thomson.

Fabricants d'équipement de télécommunications

1990		1996	
1	AT&T	1	Lucent Technologies
2	Alcatel Alsthom	2	Motorola
3	Siemens	3	Ericsson
4	NEC	4	NEC
5	Ericsson	5	Alcatel Alsthom
6	Northern Telecom	6	Siemens
7	Motorola	7	Nortel
8	GTE	8	Fujitsu
9	STET	9	Nokia
10	Fujitsu	10	Toshiba

Producteurs d'équipements d'informatique

1990		1998	
1	IBM	1	IBM
2	Fujitsu	2	Hewlett-Packard
3	DEC	3	Compaq
4	NEC	4	Dell
5	Unisys	5	Sun Microsystems
6	Hitachi	6	Gateway
7	Hewlett-Packard	7	Unisys
8	Siemens-Nixdorf	8	NCR
9	Groupe Bull	9	Apple
10	Olivetti	10	Microelectronics

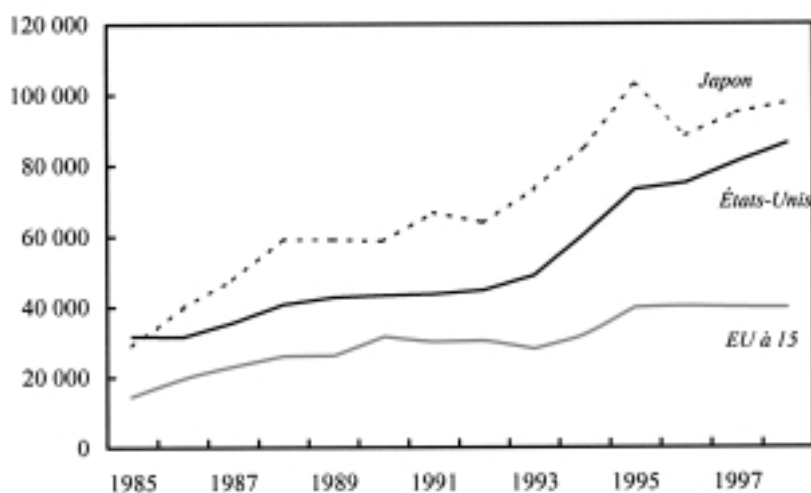
Producteurs d'électronique grand public

1990		1997	
1	Sony	1	Sony
2	Matsushita	2	Matsushita
3	Philips	3	Philips
4	Toshiba	4	Mitsubishi
5	Hitachi	5	Toshiba
6	Mitsubishi	6	Hitachi
7	Thomson	7	Thomson Multimedia
8	JVC	8	Samsung
9	Sharp	9	JVC
10	Pioneer	10	LG Electronics

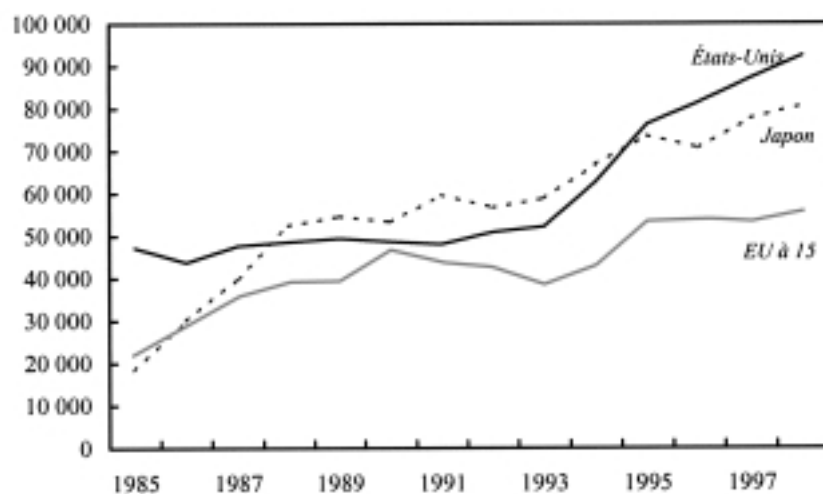
Source : Dataquest, Reed Electronic Research.

Évolution des productions régionales

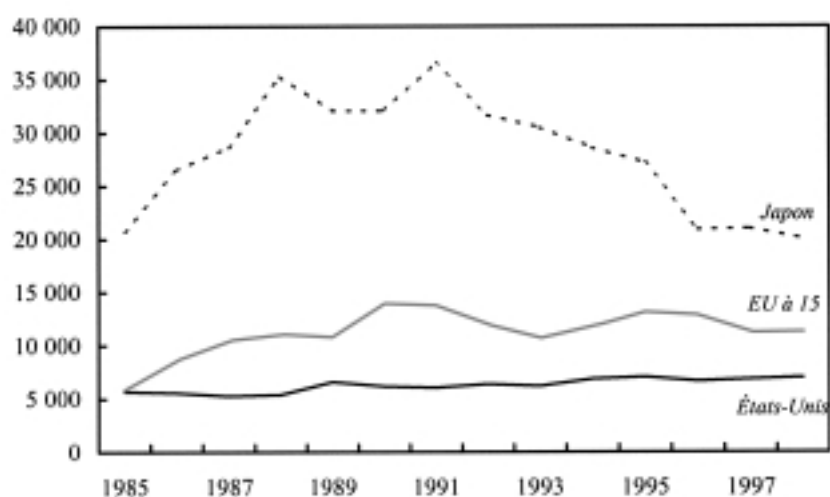
Composants



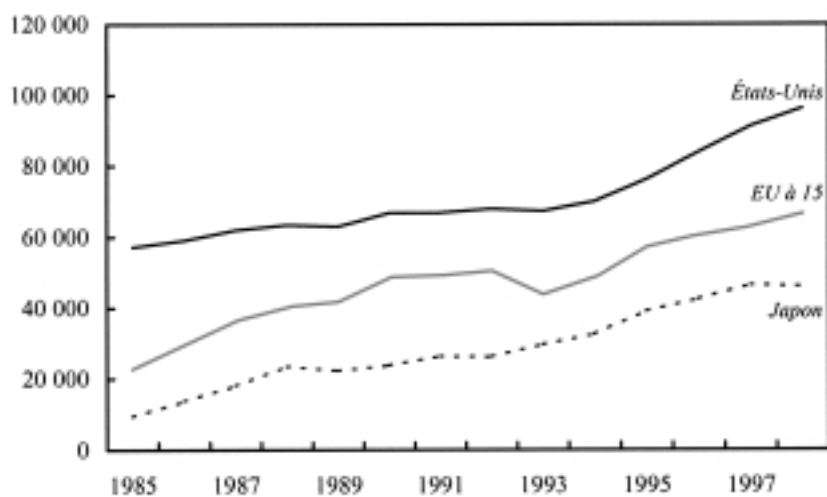
Informatique



Électronique grand public



Équipements de télécommunications



Source : Yearbook of World Electronics Data, 1999.

Enveloppe financière des programmes-cadres lors de la déci

Programme-cadre	En milliards d'euros prix courants	Programmes spécifiques liés aux technologies de l'information et des communications
Programme pilote Esprit		
1 ^{er} PCRD 1984-1987	3 750	Promotion de la compétitivité industrielle • nouvelles technologies
2 ^e PCRD 1987-1991	5 396	Vers un grand marché et une société de l'information et de la communication dont : • Technologies de l'information • Télécommunications • Services nouveaux d'intérêt communs (y compris les services de l'information)
3 ^e PCRD 1990-1994 ^(*)	6 600	Technologies de l'information et de communication dont : • Développement des systèmes télématiques d'intérêt général • Technologies des communications • Technologies de l'information

Programme-cadre	En milliards d'euros prix courants	Programmes spécifiques liés aux technologies de l'information et des communications
4 ^e PCRD 1994-1998	13 125	Technologies de l'information et de communication dont : • Télématique • Technologies des communications • Technologies de l'information
5 ^e PCRD 1998-2002	14 960	Société de l'information conviviale dont : • Systèmes et services pour le citoyen • Nouvelles méthodes de travail et commerce électronique • Contenu et outils multimédias • Technologies et infrastructures essentielles • Activités de RDT à caractère générique • Soutien aux infrastructures de recherche

Note : () Y compris le complément prévu pour 1993-1994 de 900 milliards d'écus pour le programme-cadre et d'écus pour les technologies de l'information, des communications et des systèmes télématiques.*

Complément F

Biotechnologie : une politique industrielle pour combler le retard de l'Europe ?

Guy Turquet de Beauregard

Directeur général adjoint de CIS Bio International (Groupe CEA)

La biotechnologie est une discipline scientifique et technique récente mais unanimement considérée comme essentielle pour la recherche et l'industrie du siècle prochain. Après la création de l'industrie des fermentations grâce aux travaux de Pasteur à la fin du XIX^e, puis après l'utilisation des souches microbiennes dans les années quarante, la prise de conscience du potentiel de la biotechnologie est née de la moisson exceptionnelle des travaux fondamentaux réalisés à la suite de la découverte de la structure de l'ADN⁽¹⁾ par les Anglais Crick et Watson en 1953. D'une approche descriptive et empirique, la science « biotechnologique » est passée à une construction plus rigoureuse des lois qui gouvernent l'ensemble du monde du vivant. Ce saut scientifique majeur, puis le cortège de découvertes récentes ont fait comprendre au monde industriel que les nouveaux outils de biotechnologie leur offraient une révolution dans leurs moyens de production et dans leur capacité d'innovation. Certes, l'Europe a des atouts dans ce domaine en raison de son histoire en recherche fondamentale, voir l'école pastorianne en France, le rôle de Behring en Allemagne ou celui de l'université de Cambridge en Grande-Bretagne. Mais elle a déjà concédé, en moins de vingt ans, un retard industriel important dans la compétition avec le leader, les États-Unis. La biotechnologie illustre là le « paradoxe européen » : à une base de recherche scientifique et éducative de grande qualité ne correspond pas une performance technologique et surtout économique

(1) Acide désoxyribonucléique.

du même niveau. À l'image de sa démarche dans les technologies pour l'information, les États-Unis ont, eux, déroulé depuis une dizaine d'années une politique industrielle utilisant à plein ses ressorts économiques : une bonne recherche académique, un large marché intérieur, une disponibilité considérable de capitaux publics et privés et une forte culture d'entreprise. L'Europe se doit de réagir pour ne pas perdre une compétition essentielle, en particulier pour les industries où elle a aujourd'hui une position de premier plan, la pharmacie et l'industrie agroalimentaire.

Principes, enjeux technologiques et retard européen

Historiquement la biotechnologie a commencé par une approche fondée sur l'observation méthodique des phénomènes biologiques et l'utilisation de ceux-ci à des fins industrielles. Cela a conduit par exemple à la découverte des antibiotiques à partir des souches microbiennes. On savait alors faire se reproduire un phénomène, mais qui restait une « boîte noire » pour ceux qui l'utilisaient. La biologie moléculaire aujourd'hui commence à appréhender les mécanismes de base impliqués dans cette « boîte noire » et essaie de la piloter.

Tout part de la découverte récente de l'unité de fonctionnement des lois physiques et chimiques qui anime le monde vivant sous toutes ses formes, en particulier au travers du rôle des acides nucléiques (ADN-ARN⁽²⁾) et des protéines que ceux-ci synthétisent. Toutes les cellules de tous les organismes vivants sont programmées par le même type de molécule, l'ADN, qui renferme un patrimoine, appelé le génome, codé par la combinaison de quatre bases chimiques, les nucléotides. Le gène est un ensemble de nucléotides du génome, ayant une fonction particulière dans la vie de l'organisme vivant.

En pratique pour la définir, on considère que la biotechnologie couvre l'ensemble des techniques qui permettent soit de stimuler, d'inhiber, de modifier ou d'utiliser tout micro-organisme vivant à des fins thérapeutiques, diagnostiques ou industrielles. Au premier rang de ces organismes, il y a évidemment la cellule humaine, animale ou végétale.

Ces techniques utilisent « l'ordinateur chimique » qu'est l'ADN au sein du noyau cellulaire pour ses deux propriétés exceptionnelles : sa capacité d'auto réplication pour la multiplication cellulaire et celle de programmer la synthèse d'un grand nombre de protéines (enzymes, hormones, etc.) avec pour chacune un rôle biologique et chimique spécifique.

Le premier défi fut et reste de décoder le génome contenu dans l'ADN de chacune des cellules du maximum d'organismes vivants. Dans les 100 000 gènes supposés du génome de l'homme, chaque gène a une fonc-

(2) Acide ribonucléique.

tion particulière au travers de la protéine spécifique dont il commande la synthèse. Il s'agit d'associer chaque gène à cette fonction particulière. La course à la connaissance du génome est donc fondamentale, car elle conditionne la connaissance de la « carte d'identité » biologique de chaque organisme humain, animal ou végétal et donc, au-delà, la propriété intellectuelle pour son utilisation. Ce dernier point est essentiel pour comprendre la course lancée par les États-Unis. Par exemple, leur objectif est à court terme (2005) de reconstituer la carte complète du génome humain.

Mais le deuxième défi beaucoup plus ambitieux, après le rôle fonctionnel de chaque gène, est la connaissance du vecteur utilisé par ce gène pour transmettre ses « ordres », c'est-à-dire identifier la protéine concernée, sa structure, son mécanisme d'interaction, etc. Jean-Marie Lehn, prix Nobel de Chimie, résume l'importance et la complexité de cet enjeu en disant, avec humour et provocation, que la chimie sera la science du XXV^e siècle.

Très rapidement, les chercheurs au cours des dernières années ont compris que la connaissance des lois communes à l'ensemble des sciences de la vie pouvait leur ouvrir une multitude d'applications scientifiques et industrielles. Ce besoin a généré un grand nombre d'outils scientifiques et techniques, pour aider à la découverte de ces lois conduisant à une accélération des progrès dont la naissance en 1997 de Dolly, la brebis clonée, a fait prendre conscience d'une manière très médiatique.

Le monde industriel et financier a réalisé que les enjeux de la biotechnologie concernaient directement des secteurs industriels entiers en les obligeant à une révolution technologique sur deux plans :

- la possibilité d'innover vers de nouvelles générations de produits, comme par exemple les anticorps monoclonaux, les puces ADN ou la thérapie génique ;
- l'ouverture vers des procédés de production totalement nouveaux, comme les animaux transgéniques dont Dolly est l'illustration.

Les industries concernées sont :

- l'industrie pharmaceutique dans ses futurs médicaments et vaccins à la fois pour leur conception, mais aussi leurs méthodes de production ;
- l'agriculture, pour la reproduction animale ou végétale (semence) ;
- l'industrie du diagnostic médical, en s'intéressant à la génétique directement et non plus uniquement à ses sous-produits comme les hormones, les anticorps ou toute autre protéine ;
- l'industrie chimique, pour l'utilisation des enzymes dans ses méthodes de traitements ;
- l'environnement, pour le traitement des déchets toxiques et de l'eau.

En plus des domaines cités ci-dessus, la biotechnologie va ouvrir des applications nouvelles grâce à la maîtrise de ces mécanismes chimiques inventés par le monde du vivant. Deux exemples peuvent être donnés pour

l'illustrer : les puces ADN et l'utilisation de la biomasse. Les puces ADN offrent les capacités de stockage d'information des composants électroniques au service d'analyses de biomolécules telles que des brins d'ADN ou toute autre protéine. Constituées de quelques mm² de silicium sur lesquelles sont déposées des centaines de micro-épipettes, les puces ADN analysent en quelques minutes une quantité d'information très supérieure aux techniques vieilles seulement de cinq ans. Leur utilisation recouvre le contrôle de l'environnement, la découverte de nouvelles molécules ou le séquençage de génomes. L'acquisition par la société Glaxo d'une start-up Affymax en 1995 sur cette technologie pour plusieurs centaines de millions d'euros témoigne de ce potentiel.

Le caractère limité des ressources d'hydrocarbures amènera également les chercheurs à se poser la question de l'utilisation de la biomasse et de sa transformation en combustibles par les enzymes d'organismes vivants.

Enjeux industriels de la révolution biotechnologique

Médicaments, diagnostics et vaccins

Le secteur santé humaine est de loin le domaine de plus impliqué aujourd'hui dans la biotechnologie (90 % de son marché). Par essence, soigner et détecter toute pathologie implique la mécanique biotechnologique dans la cellule.

La brusque accélération du développement industriel de la biotechnologie est liée, outre la prise de conscience du saut scientifique, à trois facteurs concomitants :

- les économies de santé ont connu successivement une croissance considérable puis, en raison de leur poids dans les économies développées, une violente restructuration qui a obligé les industriels de la pharmacie à repenser leur stratégie pour offrir des produits ayant un réel impact sur la santé ;
- un nombre important de brevets conditionnant des chiffres d'affaires considérables tombe maintenant dans le domaine public, entraînant l'apparition de médicaments génériques fortement encouragés par les assurances santé. Une trentaine de molécules réalisent un chiffre d'affaires supérieur à un milliard d'euros. L'objectif a été de remplacer ces molécules par des médicaments exclusifs conservant ainsi les marges bénéficiaires ;
- les profits dégagés par la pharmacie ont attiré des compétiteurs qui ne pouvaient exister qu'au travers de l'innovation.

Ces trois facteurs pratiquement synchrones ont déclenché une course aux nouveaux principes actifs, conduisant au doublement des budgets R&D des laboratoires pharmaceutiques en cinq ans.

L'innovation est apparue alors comme le facteur clé de succès au début des années quatre-vingt-dix.

De plus les exigences réglementaires de mise sur le marché ont augmenté les délais (dix à douze ans) pour la sortie d'un nouveau médicament. L'augmentation de la productivité de la recherche est devenue un atout indispensable dans ce métier.

La biotechnologie s'est imposée *de facto* comme une technologie critique sur trois plans essentiels.

D'abord sur le plan fondamental, elle représente par essence une approche méthodologique incontournable : comment inhiber une enzyme dont l'action aide à la propagation du sida ou comment inhiber l'action d'un gène en utilisant la thérapie génique pour un type de cancer ? Comme beaucoup de pathologies relèvent d'un dysfonctionnement de gènes contenus dans l'ADN de nos cellules, la biotechnologie devenait un passage obligé pour la R&D des laboratoires pharmaceutiques. L'exemple le plus frappant a été donné par le laboratoire Glaxo qui a soudainement totalement revu son approche R&D en se recentrant sur le rôle des acides nucléiques.

Aux États-Unis, cela a engendré une explosion de nouvelles molécules de biotechnologie en développement : 300 pour le cancer, 150 pour le sida, 98 pour les nouveaux vaccins, soixante-dix pour les maladies infectieuses, etc. Cette révolution technologique a suscité aux États-Unis l'apparition de multiples PME. Le modèle américain de création d'entreprise a joué à plein au début des années quatre-vingt-dix. Souvenons-nous de la « bulle biotech » à la bourse de Wall Street à l'image de la « bulle Internet » d'aujourd'hui.

Ensuite la biotechnologie recouvre aussi un ensemble d'outils exceptionnels pour accélérer la découverte de nouvelles molécules actives. La biotechnologie au service de la biotechnologie.

Aujourd'hui la découverte d'un nouveau médicament passe par le criblage aléatoire de plusieurs dizaines de milliers de produits par jour puisés dans les « bibliothèques » des laboratoires rassemblant plusieurs centaines de milliers de composés chimiques. Avec la biotechnologie, il est possible d'utiliser des techniques qui détectent si ces composés agissent ou non sur le phénomène biologique que l'on souhaite contrôler. Ce type d'outil a multiplié par 1 000 les capacités de découvertes d'interactions intéressantes.

Enfin, pour la production industrielle d'un médicament ou d'un vaccin, la pureté des méthodes de biotechnologie autorise une sécurité et une efficacité, en particulier pour les vaccins, qui deviendront rapidement incontournables (voir le problème de l'encéphalopathie spongiforme bovine). C'est tout l'enjeu et le bruit médiatique autour de la naissance de la brebis Dolly en Écosse. Elle symbolise l'usine cellulaire capable de synthétiser à un coût très compétitif des protéines d'une grande pureté. Cette méthodologie représente, en plus du potentiel en reproduction animale, une des voies possibles pour la production *in vivo* de médicaments par un cheptel nombreux en clonant des séquences génétiques appropriées.

La biotechnologie et l'agriculture

Le deuxième secteur fortement investi par la biotechnologie est la production agricole. Contrairement à la santé, il est très concentré dans de grands groupes industriels. On estime à 3 ou 4 % sa part dans le marché de la biotechnologie, mais la croissance est là aussi forte malgré la controverse sur les organismes génétiquement modifiés (OGM).

Les nombreux objectifs de la biotechnologie en agriculture sont d'améliorer les rendements et de supprimer les pertes dues aux maladies et aux prédateurs :

- en premier lieu, augmenter la production au travers d'une sélection rigoureuse et contrôlée ;
- réduire les pesticides et les engrais chimiques ;
- créer de nouveaux bio-pesticides moins polluants ;
- traiter certaines maladies animales ou végétales et les détecter ;
- substituer certaines productions chimiques par une synthèse végétale par exemple les acides gras ;
- modifier le goût de certains aliments ou supprimer la cause de certaines allergies ;
- réduire le temps de croissance des animaux (voir le débat sur les hormones de croissance).

L'environnement et l'industrie

L'utilisation des enzymes pour certaines productions agressives chimiquement se développe rapidement : trois secteurs (industrie papetière, textile et environnement) utilisent déjà ces méthodes.

Pour les pollutions d'hydrocarbures ou la surveillance de l'eau, le rôle de la biotechnologie est déjà devenu incontournable. L'implication des grandes sociétés de distribution d'eau est à cet égard révélateur.

1. Entreprises de biotechnologie (données 1997)

<i>En millions d'euro</i>			
	États-Unis	Europe	États-Unis / Europe
Chiffre d'affaires	15 985	2 725	5,9
Dépense R&D	8 268	1 910	4,3
Perte nette	(3 767)	(2 020)	1,9
Nombre d'entreprises	1 274	1 036	1,2
Personnel	140 000	39 045	3,6

Source : Ernst & Young, *Études biotech*, 1997, 1998 et 1999.

Données économiques et retards de l'Europe

Si la prise de conscience et la vision des enjeux a été équivalente des deux côtés de l'Atlantique, il est frappant aujourd'hui de constater l'avance américaine.

Le tableau 1 résume les chiffres 1997 consolidés des entreprises de biotechnologie. Il illustre de manière évidente l'avance américaine.

En 1998, le chiffre d'affaires consolidé des entreprises pour l'Europe a progressé de 36 % pour atteindre 3 700 millions d'euros, avec une charge R&D de 2 300 millions d'euros.

Le retard du chiffre d'affaires des laboratoires européens, très important, doit être analysé par rapport aux États-Unis suivant plusieurs aspects :

- le processus ayant démarré plus tôt, il existe un nombre beaucoup plus important de produits ou de projets aux États-Unis. Ce point est critique en sciences de la vie car il existe une quantité phénoménale d'interactions biologiques différentes, mais aussi interdépendantes. Par conséquent celui qui contrôle le maximum de nœuds sur la « toile » de ces interactions a de bonnes chances de rendre les autres dépendants de sa propriété intellectuelle, qui est un des grands enjeux de la biotechnologie. Le coût des brevets en Europe devient alors un énorme handicap ;

- la force de la bio-informatique, c'est-à-dire l'utilisation intensive des technologies de l'information en biologie sous trois aspects : la circulation massive des informations en biologie sur Internet, la modélisation des phénomènes complexes en biotechnologie et enfin la gestion des connaissances dans des bases de données dédiées. En outre, la biotechnologie profite de la supériorité américaine dans l'instrumentation (par ex. pour le matériel utilisé dans le séquençage du génome). C'est l'effet « dominos » des supériorités technologiques. La course de décryptage du génome sera-t-elle gagnée grâce aux informaticiens ou aux biologistes ?

- par ses surcoûts, la multiplicité des statuts réglementaires en Europe freine le développement des nouveaux produits là où la FDA (Food and Drug Administration) est l'interlocuteur unique outre-Atlantique. Le lobbying des acteurs de la biotechnologie auprès de cette dernière a déjà permis de réformer les modalités d'enregistrement de nouvelles molécules issues de la biotechnologie quand en Europe, malgré la création de l'agence européenne du médicament, il faut intervenir auprès de chaque pays pour commercialiser tout nouveau produit ;

- le corps médical américain a une capacité d'acceptation de la nouveauté très supérieure, d'abord par culture, mais surtout en raison de la pression permanente exercée par les assurances santé à la recherche d'un meilleur coût-efficacité des traitements ;

- la puissance du marché financier outre atlantique a eu un effet « turbo » dans la création d'entreprises. Si seulement un quart des sociétés de biotechnologie sont en bourse, les deux tiers du personnel travaillant dans cette activité appartiennent à des sociétés cotées.

Le tableau 2 montre à l'évidence la problématique particulière de la biotechnologie aujourd'hui : avoir la capacité de supporter des pertes relatives très lourdes tout en investissant des fonds importants en R&D.

La capitalisation boursière américaine est aujourd'hui légèrement inférieure à 100 milliards de dollars, ce qui reste considérable en regard du chiffre d'affaires de la biotechnologie et surtout des pertes enregistrées.

Sur ce terrain, la puissance du marché financier américain et l'esprit spéculatif des acteurs de ce marché ont accepté cette « danseuse » dans la mesure où il en espérait un retour à terme. Néanmoins, on observe une baisse aux États-Unis des investissements en capitaux les trois dernières années pour les entreprises de biotechnologies.

2. Investissements du marché financier américain en biotechnologie

En milliards de dollars

1997	1998	1999
8,0	4,9	5,4

Source : Ernst & Young, *Études biotech*, 1997, 1998 et 1999.

En Europe, les investissements en capitaux de 1998 ont représenté 300 millions d'euros, les introductions en bourse et 380 millions d'euros par le capital-risque, contre respectivement 700 millions d'euros et 860 millions d'euros aux États-Unis.

Il faut noter, à la lecture du classement mondial (tableau 3), la très forte position des entreprises américaines.

Il est important de resituer le poids de la biotechnologie par rapport aux secteurs industriels concernés. Le marché mondial était de 22 milliards d'euros en 1997. En comparaison, le marché total de la pharmacie était de l'ordre de 270 milliards d'euros, celui des semences de 20 milliards d'euros, celui de l'agrochimie 27 milliards d'euros. Si la part de la biotechnologie reste modeste, sa progression sur ces marchés est très forte, entre 15 et 20 % aujourd'hui. On considère que 60 % des médicaments autorisés au cours de la première décennie de ce siècle seront issus de la biotechnologie.

Si on compare les positions respectives des pays européens, il faut noter la position très nette de leader de la Grande-Bretagne (27 % des entreprises en Europe), qui a deux fois plus d'entreprises de biotechnologie que la France. L'Allemagne arrive en deuxième position. Cette avance anglaise s'explique d'une part par une tradition de R&D pharmaceutique très forte entre l'Université et les entreprises et d'autre part, à l'image des États-Unis, par un marché financier beaucoup plus puissant que la place de Paris ou de Francfort (90 % des sociétés cotés en Europe sont britanniques).

3. Classement mondial des dix premières sociétés de biotechnologie en 1998

En millions de dollars

	Revenus	R&D	Profit	Actif
Amgen	2 718	663	863	3 700
Genetech	1 150	400	182	2 850
Chiron	730	295	85	2 500
Genzyme	710	120	63	1 700
Biogen	560	177	139	920
Agouron PH	470	150	13	360
Centocor	340	67	192	1 080
Immunex	240	120	0	325
Nabi	240	22	(22)	220
Medimmune	200	26	56	350

Source : Pharmabusiness Magazine, novembre 1999.

Comparaisons des politiques industrielles en Europe et aux États-Unis

Il est intéressant d'examiner l'organisation, dans les différents pays, de la R&D et les montants consacrés avec en perspective la taille de leur secteur industriel. En dehors des États-Unis, trois pays méritent un examen comparatif plus particulier, la Grande-Bretagne en raison de son avance dans le domaine, l'Allemagne et la France en raison de leur rôle de challenger avec des moyens équivalents.

Le volontarisme américain

Sous l'impulsion du Président Clinton, la biotechnologie a bénéficié d'un soutien considérable. Cette action allait dans la ligne de sa campagne électorale pour une nouvelle politique de santé ainsi que pour le développement technologique. Il a entrevu l'opportunité de maintenir le leadership américain dans la pharmacie et surtout en agriculture. Le début des années quatre-vingt-dix a vu l'accent mis sur la santé avec un fort soutien de l'industrie. En 1994, le budget fédéral était de 4,3 milliards d'euros dont 80 % pour la santé humaine, essentiellement sur la recherche de base. En 1995, les marchés financiers ayant pris le relais du financement du secteur santé, un rapport « Biotechnology for the 21st Century: New Horizons » commandé par le président Clinton propose de réorienter le financement vers l'agriculture, l'environnement et les « process » industriels. Mais voyant l'enjeu du décryptage du génome humain dans la course avec l'Europe, le budget pour le projet Human Genome Program passe de 190 millions d'euros en 1994 à 300 en 1998 en mobilisant les grands laboratoires nationaux du DOE comme Los Alamos.

Un parallèle peut être tracé sur la façon dont ce pays a assuré sa domination dans ce qu'on appelle maintenant la société de l'information. Les années soixante-dix et quatre-vingt ont été consacrées au développement forcené d'outils technologiques clés tels que les microprocesseurs, les mémoires et les systèmes d'exploitation informatiques. La fin des années quatre-vingt et les années quatre-vingt-dix ont été occupées par la phase de création de progiciels utilisant à plein ces composants. On débouche à la fin de ce siècle sur le lancement de cette société de l'information où les États-Unis contrôlent les verrous essentiels. La biotechnologie des années quatre-vingt-dix ressemble étonnamment à cette première phase de création des outils technologiques connue en soixante-dix-quatre-vingt avec les composants informatiques. La politique de l'administration Clinton reproduit à l'identique cette méthode dans les actions de stimulation des programmes de recherche en biotechnologie.

L'approche américaine comprend deux actions principales :

- définir les axes prioritaires de recherche au travers des nombreuses agences fédérales regroupées dans des comités stratégiques. Les financements des projets par l'État fédéral sont destinés aux universités ou instituts à hauteur de 30 % en général du coût du projet, le solde est financé par l'université ou le plus souvent par l'industrie. La pertinence des axes de recherche montre l'efficacité de la méthode ;

- faire circuler le plus rapidement possible l'information scientifique. Comprenant la multitude de sujets impliquant le monde médical et en particulier la biotechnologie, le gouvernement a financé une base de données très performante, CRISP (computer retrieval of information on scientific projects). Elle permet une information ouverte sur l'ensemble des projets couverts par le Département de la Santé.

Union européenne

Le 4^e PCRD (1995-1998) a consacré 1 709 millions d'euros en sciences de la vie, dont 595 millions d'euros pour la biotechnologie sur un total de 13 200 millions d'euros. Pour le 5^e PCRD (1999-2002), le montant consacré à « la qualité de la vie et l'organisation des ressources vivantes » augmente à 2 413 millions d'euros sur un total de 14 960 millions d'euros. On peut considérer qu'environ 600 millions d'euros annuels sont financés par l'Union européenne. Si on ajoute environ 1 900 millions d'euros financés par les États européens chaque année, le total est de 2 500 millions d'euros pour l'Europe, à comparer aux 4 300 millions dollars des États-Unis.

La Grande-Bretagne en pointe

Entre 1995 et 1998, la Grande-Bretagne a consacré 560 millions d'euros par an environ en R&D en biotechnologie.

Plusieurs aspects semblent devoir être signalés :

- un programme de recherche fondamentale poussée (60 % du budget) : cette caractéristique dans une science aussi jeune est essentielle ;

- le rôle très efficace des « conseils de recherche », dont la composition est très diverse et ouverte (vingt-cinq conseils en tout mais quatre représentent les trois quarts des financements) ;
- le mélange instituts de recherche-universités est très prononcé dans l'exécution des programmes ;
- le rôle très important en financement et orientation de programme par les organisations caritatives (21 % du total) ;
- le succès du programme Link qui couple une entreprise et un organisme à financement public sur un projet de R&D. En orientant les chercheurs vers l'industrie, il a déclenché un mouvement de création d'entreprises.

Allemagne, challenger

L'Allemagne, dotée d'une forte industrie pharmaceutique, a pris conscience de l'enjeu et décidé de rattraper son retard, en consacrant 600 millions d'euros par an à la biotechnologie.

Elle a entrepris des programmes centrés sur des thèmes précis, par exemple Biotechnology 2000, allant de la recherche fondamentale à la recherche appliquée.

La R&D est systématiquement pensée en coopération avec l'industrie et particulièrement centrée sur les séquençages des gènes. Cette politique a accéléré la création d'entreprise ces dernières années.

La part des financements des organisations caritatives n'est pas connue.

France, 3^e européen

La France a consacré 400 millions d'euros à la biotechnologie en moyenne par an entre 1995 et 1998.

Plusieurs spécificités doivent être notées :

- le poids considérable de cinq instituts (72 % des dépenses R&D avec CEA, CNRS, INSERM, INRA et Institut Pasteur) dans les programmes, entraînant un manque d'ouverture et un certain cloisonnement. La création d'entreprise et les contacts avec les industries ne sont pas considérés comme une valeur, mais comme une contrainte. La différence avec la Grande-Bretagne est ici saisissante ;
- la part importante de la recherche fondamentale, ce qui est un atout ;
- le poids des organisations caritatives (23 % du financement).

Recommandations pour une politique de biotechnologie

Face au défi biotechnologique, le retard des européens et de la France en particulier requiert une politique volontariste pensée sur le long terme. Si on a vu que les États-Unis ont pris une longueur d'avance, le Japon, dans

la même situation que l'Europe, a décidé de faire sa révolution culturelle dans un secteur où il était jusqu'à aujourd'hui peu présent. La compétition risque de devenir d'autant plus ardue.

Relevant des pouvoirs publics, sept actions au moins doivent être menées ou accélérées.

Informar le grand public des enjeux éthiques, économiques et sociaux.

Même si cela peut paraître paradoxal, la première priorité pour la biotechnologie est d'avoir en France et en Europe un débat transparent et surtout adulte sur ses atouts et ses risques. L'enjeu n'est pas seulement éthique, mais économique et sanitaire.

Lancé par le Premier ministre en France, ce débat doit être mené aux parlements français et européen en s'appuyant sur une structure reconnue, rassemblant l'ensemble des acteurs scientifiques, médicaux, du monde industriel et agricole, ainsi que des spécialistes du droit.

L'exemple du débat récent sur les semences à base d'OGM montre qu'il est important pour les Pouvoirs publics de mettre en place les dispositions réglementaires et techniques pour s'assurer autant de l'innocuité des produits proposés au marché que de tout risque de position monopolistique d'un quelconque fournisseur. Ne recommençons pas l'erreur initiale de la politique de communication du nucléaire. Les citoyens admettront d'écouter et d'accepter l'utilisation des progrès liés à la biotechnologie s'ils connaissent et identifient une autorité indépendante, légitime et lisible, capable d'apparaître à la fois comme gendarme et comme guide. En s'inspirant de l'organisation de la FDA aux États-Unis, l'Europe doit se doter d'une structure permanente ayant la capacité d'expertise, d'accréditation et de communication sur les sujets touchant tous les aspects sanitaires et pharmaceutiques de la biotechnologie.

Rôle de la recherche fondamentale

Pour une science et une technologie si récente, il est critique de garder une part significative de recherche fondamentale. Mais devant la multiplicité et la complexité des mécanismes chimiques et physiques en cause, le choix des axes de recherche devient un exercice imposant un grand soin. Une concertation sur les axes stratégiques à explorer et un plan d'action volontariste doivent rapidement être mis en œuvre en France et en Europe. C'est une opportunité pour rattraper notre retard. L'organisation de cette réflexion stratégique doit se réaliser dans une instance très ouverte sachant mêler les politiques, les chercheurs, les PME et les grandes entreprises. Il est important que les divers domaines (agriculture, santé, environnement) soient rassemblés dans la définition de cette politique.

Le soin apporté par l'administration Clinton pour définir et mettre en œuvre sa politique d'aide aux nouvelles technologies, en particulier pour la biotechnologie, est un modèle dont il faut s'inspirer.

Un des handicaps majeurs des jeunes sociétés de biotechnologie réside dans la nécessité de faire ou faire faire de la recherche fondamentale pour assurer le développement de leurs projets. Une menace pèse sur certaines entreprises, en particulier aux États-Unis, quant à leur capacité de financement, mesurée par un indice de survie qui ne cesse de se dégrader. Une des causes majeures de ce problème est le montant de recherche de base réalisée par ces entrepreneurs qui souvent viennent eux-mêmes de la recherche. En liaison avec ces industriels, l'organisation des programmes doit être repensée très en amont, en raison de l'unité des lois chimiques et physiques, qui s'appliquent à des domaines aussi divers que le traitement de l'eau ou la thérapie génique. Les pouvoirs publics ont sur ce terrain un rôle évident à jouer : l'Europe et la France doivent définir des objectifs et une méthode pour y parvenir.

Certains objectifs essentiels doivent faire l'objet d'une attention particulière :

- le séquençage des génomes humains, animaux et végétaux doit continuer à être considéré comme un projet majeur, en y associant le développement de nouveaux outils plus puissants. Ce domaine est le seul où il est utile de reproduire le schéma des grands projets avec une forte implication des Pouvoirs publics, à l'image de la méthode américaine entre le département de la Santé (DHHS) et celui de l'Énergie (DOE) ;
- l'étude des polymorphismes du génome humain avec les bases de données : ensemble, l'AFM et le Génethon ont montré, en France, le rôle essentiel de cette recherche ;
- l'étude fonctionnelle des séquences génomiques et des protéines associées. C'est la source des utilisations industrielles de la biotechnologie ;
- mathématiques et bio-informatiques pour la biotechnologie. Leurs rôles essentiels dans le traitement d'une quantité colossale d'informations vont donner naissance à de nouveaux métiers et de nouvelles disciplines.

En France, l'université a l'opportunité de jouer un rôle important dans ce domaine en raison de la multitude des mécanismes à étudier.

Mais à l'image de l'INRIA et du LETI en France, du Max Planck Institute en Allemagne ou de Cambridge en Angleterre, le management des instituts de recherche et de l'université doivent considérer la création d'entreprises ou des partenariats industriels comme une valeur. L'évaluation des travaux et les contrats d'objectifs doivent impérativement mettre l'accent sur les préoccupations des industriels. La recherche en biotechnologie n'est pas compatible avec un centralisme par définition mono-culturel et donc peu fertile. Il s'agit de s'inspirer du modèle britannique, en associant universitaires, instituts de recherche et industriels. La recherche fondamentale en

Grande-Bretagne, l'une des meilleurs du monde, n'a pas eu à en souffrir. Les leçons du programme Bioavenir avec Rhône-Poulenc-Rorer (RPR) doivent être tirées en dehors de toute polémique (244 millions d'euros avec 38 % d'origine publique). Rassemblant autour de thèmes de recherche à la fois l'université et les PME, Bioavenir initié par RPR en 1991 constitue dans un pays de la taille de la France, ayant peu de sociétés de biotechnologie, une méthode à approfondir. Aujourd'hui un tel programme, après la fusion RPR-HMR au sein d'Aventis, devrait se concevoir au niveau européen.

Favoriser les pôles technologiques

Le rôle des pôles technologiques, en raison de la synergie qu'ils génèrent, est particulièrement important en biotechnologie. C'est une des raisons du succès américain. Plusieurs avantages doivent être avancés :

- ils rapprochent le monde de l'entreprise et de la recherche. Cet aspect est illustré par l'exemple de la Californie qui concentre les plus gros acteurs de la biotechnologie, avec le Massachusetts ;
- ils favorisent la mobilité des chercheurs entre organismes ou entreprises, mais sans son corollaire, l'éloignement géographique ;
- la proximité fait mieux ressentir la compétition, ce qui permet de coller au marché ;
- ils facilitent grandement la communication entre les acteurs d'un même domaine ;
- ils favorisent le décloisonnement des grands instituts de recherche.

En France, l'exemple du pôle électronique de Grenoble est un modèle à suivre, comme celui du génopôle d'Évry. L'Union européenne et les États ont un rôle de catalyseur important pour favoriser le lancement de ces pôles avec les autorités locales et les entreprises.

Favoriser l'accès aux marchés financiers

Le marché financier américain a considérablement facilité l'avancée des États-Unis en biotechnologie. Le rôle des marchés financiers est largement abordé dans les autres compléments de ce rapport au Conseil d'Analyse Économique.

Deux axes doivent être plus spécifiquement étudiés pour la biotechnologie :

- offrir des facilités financières aux investisseurs et aux entrepreneurs de ce secteur qui est gros consommateur de capitaux pour ses investissements matériels, à la différence des sociétés de la société de l'information qui, malgré leur faible besoin d'investissements, accaparent la majeure partie des capitaux investis sur le marché financier. Il est clair que la rapidité espérée du retour sur investissement de ces sociétés 'Internet' essentiellement centrées sur les services, constitue un difficile handicap pour les sociétés de biotechnologie dans la course aux capitaux ;

- favoriser la création d'un vrai nouveau marché au niveau européen. Les besoins de financements seront rapidement à des niveaux à l'échelle de l'Europe. Le succès du nouveau marché français autorise maintenant de plus grandes ambitions, en regroupant les principales places européennes sur les nouvelles technologies. Il permettra de mieux répartir les risques et de diminuer les coûts.

Repenser l'enseignement de la biotechnologie

Un état des lieux de l'enseignement de la biotechnologie doit être entrepris en France et en Europe. Il est aujourd'hui très centré sur les applications traditionnelles de la biologie. De la faculté de Pharmacie à Polytechnique en passant par la Biologie, cet enseignement est très éclaté et très inégal, alors que la discipline devient de plus en plus complexe. Au moment où une réforme des enseignements de médecine et de pharmacie prend corps, il faut adjoindre la biotechnologie à la réflexion actuelle.

Réaliser le brevet européen

Le politique du brevet est un maillon par excellence de toute politique industrielle. Le rapport Lombard commandé en 1997 par le ministère de l'Industrie a bien montré l'enjeu de compétitivité de la propriété intellectuelle dans une économie fondée sur l'innovation. Or l'immense diversité des mécanismes biologiques et l'importance des outils d'analyse rendent plus particulièrement critique la protection de la propriété intellectuelle pour la biotechnologie par rapport à d'autres disciplines. Il est nécessaire de protéger beaucoup d'étapes et de procédés ce qui entraîne un nombre considérable de brevets à déposer, entre 10 000 et 15 000 par an aux États-Unis ! En conséquence, le coût des brevets en Europe devient un handicap extrêmement important dans la compétition avec ce pays, surtout pour les PME. Si on prend en compte les frais de dépôt, de traduction et de maintien sur vingt ans d'un brevet, il en coûte 90 000 euros pour huit pays européens contre 10 000 euros pour les États-Unis ! En biotechnologie, l'Europe dépose d'ailleurs nettement moins de brevets que les États-Unis ce qui est préoccupant. La mise en place d'un vrai brevet européen, limitant la complexité, les coûts des traductions et d'examen est un enjeu essentiel pour l'Europe. Elle devrait constituer une action prioritaire de la nouvelle Commission européenne.

Simplifier les contraintes réglementaires

Certains pays, comme la France et l'Allemagne, ont mis en place un dispositif réglementaire plus élaboré que les autres membres de l'Union européenne.

À l'image du Modernisation Act de la FDA de 1997, l'Europe doit revisiter et moderniser ses critères d'enregistrement pour profiter des spécificités de la biotechnologie et surtout les faire appliquer de manière équi-

valente à l'ensemble des pays européens. Il n'y aura pas de marché unique de la biotechnologie et donc d'industrie européenne de la biotechnologie sans réglementation unique. L'initiative de reconnaissance mutuelle entre les États-Unis et l'Europe pour les réglementations pharmaceutiques doit être accélérée et doit favoriser cette unicité.

Complément G

Entre politique de la concurrence et politique commerciale : quelle politique industrielle pour l'Union européenne ?

Benjamin Coriat

CREI, Université de Paris XII

Théâtre d'ombre où chacun s'avance largement masqué et où chacun pratique – ouvertement ou non – ce qu'il dénie aux autres le droit de pratiquer, le monde de la politique industrielle est souvent un monde de faux-semblants.

Si l'on tente de placer le débat mené autour de la politique industrielle sur ses vraies bases, les questions traditionnellement posées se ramènent finalement à deux séries d'interrogations : celle de la légitimité de la politique industrielle et celle, conjointe, des conditions de son efficacité. À ces deux questions s'en est plus récemment ajoutée une troisième : celle de la faisabilité de la politique industrielle, car comme on le verra avec la montée du libre échange et de la régionalisation, il ne suffit plus qu'une politique industrielle soit théoriquement légitime : le serait-elle, il faut encore s'assurer qu'elle puisse être pratiquée et mise en œuvre.

Ces deux questions, qui ne trouvent pas de réponse simples si l'on considère la politique suivie par les États nations, se compliquent encore – et singulièrement – si l'on tente de les appliquer au cas de politiques suivies par des blocs régionaux. Et pourtant, pour ce qui nous concerne, nous européens, elles sont cruciales. En effet la formation de l'Union ayant abouti dans presque tous les domaines essentiels à déposséder les États-membres de leur ancienne discrétion en matière de politique industrielle, il est essentiel que quelque chose des prérogatives perdues se retrouve au niveau communautaire. Aussi est-ce à examiner plus précisément en quoi la formation de l'Union a affecté les marges anciennes, et à retracer ce qui a pris naissance à sa place que ce texte est-il consacré. Dans un monde devenu très

largement ouvert, et où les rapports de compétitivité entretenus entre partenaires déterminent le bien être relatif de chacun, il est à peine besoin de préciser l'importance pratique des questions posées.

Pour conduire à bien notre réflexion, nous nous proposons d'abord de consacrer une première série de réflexions à des questions de définition concernant l'objet et la notion même de politique industrielle, ce qui nous permettra aussi de présenter les termes essentiels du débat et de son renouvellement contemporain (première partie). Une réflexion sera alors menée sur la politique industrielle telle qu'elle s'est présentée dans la Communauté européenne (deuxième partie). Sera alors mise en évidence l'asymétrie fondamentale qui caractérise les politiques structurelles européennes, au sein desquelles la politique industrielle continue de disposer d'un statut nettement subordonné. Sur la base des résultats acquis, une conclusion prospective sera alors proposée qui mettra en évidence deux types d'évolutions possibles pour l'avenir de la politique industrielle européenne (quatrième partie).

La politique industrielle : concepts et notions de base

Une définition extensive et opératoire

Contestée dans sa légitimité comme dans son efficacité, l'observation de l'histoire économique montre cependant une floraison de pratiques qui incontestablement relèvent de la politique industrielle et qui, au demeurant, sont le plus souvent revendiquées comme telles. À travers la variété des caractérisations proposées un faisceau d'au moins quatre séries de considérations permettent d'identifier celles des pratiques qui relèvent de la politique industrielle. C'est ainsi que seront considérées comme relevant de la politique industrielle l'ensemble des pratiques qui associent les quatre traits suivants :

- un objet intentionnel : accroître la compétitivité d'un groupe de firme ou d'une industrie ;
- un centre d'initiative qui doit être de nature « public » et disposer pour son action d'une panoplie de moyens ;
- un territoire d'application : qu'il s'agisse d'une délimitation locale, nationale ou régionale, une politique industrielle s'applique toujours sur un territoire déterminée ;
- un *modus operandi* enfin : il tient finalement comme nous le verrons en un ensemble de formes – variées dans leurs expressions – de transferts de ressources.

Insistons ici seulement sur ce dernier trait pour observer qu'une politique industrielle a ceci en propre qu'elle consiste à modifier les allocations de marché telles qu'elles s'opèrent, dans un état donné de leur organisation et de leur institutionnalisation. Cette précision est évidemment essentielle : elle constitue le noyau dur de la définition d'une politique industrielle.

Si l'on concentre l'ensemble des déterminations que l'on vient de préciser, il est alors possible de définir la politique industrielle comme « l'ensemble des actions à l'initiative des pouvoirs publics, visant, dans un état donné des marchés et de leur organisation, à opérer des transferts de ressources (notamment en créant des situations de « rentes » plus ou moins prolongées), dans le but d'atteindre des objectifs déterminés en termes de compétitivité des entreprises concernées par le « territoire » d'exercice de la politique industrielle ». Notons aussi, car ce point est crucial, que ces transferts de ressources peuvent consister, dans certains cas, en des formes diverses de « rentes » dont l'existence est garantie par des protections diverses (barrières douanières tarifaires ou non, commandes publiques exemptant de la concurrence des firmes rivales...). Ainsi, notons le d'emblée, entre « market » et « government failures » la marge de légitimité (ou d'efficacité) de la politique industrielle est donc étroite, son domaine peu stable et sujet à âpres discussions et contestations.

L'examen de quelques unes des catégories d'analyse traditionnellement associées à l'analyse de la politique industrielle permettra d'illustrer ce point, tout en contribuant à affiner la compréhension des mécanismes par lesquels elle opère.

Motifs, outils et instruments : le recouvrement de « frontières » avec la politique de la concurrence et la politique commerciale

Sans revenir ici sur les dimensions « défensives » ou « offensives » de la politique industrielle, ou sur l'opposition non moins classique entre politique industrielle « verticale » ou « horizontale », il faut surtout retenir pour ce qui nous concerne que la politique industrielle, par les outils et instruments mêmes qu'elle est amenée à déployer, entre en conflits, souvent d'une manière nécessaire, avec d'autres exigences qui naissent de la régulation des marchés.

Qu'il s'agisse en effet de transferts, financiers ou non financiers, d'accès garantis à certains marchés (en général publics), ou encore de mesures de protection des marchés intérieurs sous la forme de barrières tarifaires ou non, l'exercice de la politique industrielle ne va pas de soi. Sur le plan de la théorie « pure », sa légitimité n'est nullement acquise. Et le serait-elle, que le maniement – dont l'effet est nécessairement incertain – des outils mis en place, ne garantit pas le succès des opérations entreprises. De fait, le bilan et l'évaluation des effets obtenus par le moyen des politiques industrielles sont nettement contrastés. À côté d'incontestables succès figurent aussi de solides échecs. Les uns comme les autres sont régulièrement mobilisés par les partisans et adversaires de la politique industrielle. L'opposition doctrinale à la politique industrielle est bien connue : elle se fonde finalement sur l'argument que les marchés étant auto-régulateurs, toute allocation « volontariste » ne peut que se tourner contre ses promoteurs eux-mêmes. Ainsi

sauf en cas reconnus exceptionnels (« échecs de marchés » où de la réglementation est alors reconnue nécessaire), la politique industrielle est proscrite. La décennie quatre-vingt cependant est à cet égard spécialement importante. Car à partir d'un cas d'échec de marché (correspondant au cas des « rendements croissants »), dont l'importance avait été jusque là sous-estimée, une argumentation va se faire jour en faveur d'un type de politique industrielle particulière, dite alors « stratégique ».

Le regain paradoxal des années quatre-vingt : politique industrielle stratégique et libre échange

C'est en effet en repartant de la notion de rendements croissants que se constituera sous l'égide de Dixit, Norman ou Krugman, le concept de « politique industrielle stratégique » qui constitue à ce jour l'élaboration la plus sophistiquée en faveur de la légitimité de la politique industrielle

Le point clé de ces contributions est qu'il fait surgir, au cœur même de la théorie et pour la première fois à ce niveau, des fondements légitimes pour de la politique industrielle « verticale », dédiée à des entreprises et des industries spécifiées. Certes, le repérage de ces industries spécifiques, comme la nature des outils utilisables, fait surgir des questions que les théoriciens déclarent ne pas pouvoir résoudre. Il demeure que, à travers ces élaborations, la politique industrielle stricte et verticale est bien, en principe, justifiée. L'affirmation progressive de la référence à la concurrence imparfaite – en lieu et place des représentations de la concurrence parfaite – a fini par donner à la politique industrielle les fondements théoriques qui, dans la théorie standard, lui manquaient. En apparence la cause est entendue. La politique industrielle est légitime.

Deux séries d'arguments principaux sont mobilisés en faveur de la politique industrielle.

— Une première série d'arguments s'élabore autour de la prise en compte des rendements d'échelles croissants.

La réflexion prend appui et racine sur certaines particularités des grandes vagues technologiques contemporaines, qui présentent la caractéristique d'être fortement appuyées et assises sur de la R&D. Les secteurs types concernés (semi-conducteurs, mémoires vives, aéronautique...), outre les rendements croissants associés aux coûts initiaux en R&D, sont aussi en général des secteurs d'oligopoles assis sur des rentes technologiques. Dans ces conditions il peut être « rationnel » (d'un strict point de vue néoclassique) de favoriser l'entrée de nouveaux entrants, même au prix de subventions, si cette entrée de firmes nouvelles se traduit par la suppression des rentes d'oligopoles et le retour de la concurrence dans le secteur. Le noyau dur de la théorie consiste ici à faire remarquer que dès lors qu'il existe des rentes, il peut être préférable, plutôt que, de les payer aux oligopoles, de les convertir en subventions aux industries nationales, les nouveaux entrants, avec

la montée d'une offre compétitive additionnelle, faisant progressivement disparaître les conditions qui permettaient de prélever les rentes. Ce phénomène dit du retour des profits (« shifting profits ») se traduisant par un assainissement de la concurrence est finalement un facteur favorable au progrès du bien être mondial. Comme on sait, c'est au regard de tels arguments qu'a été mis en place le consortium Airbus – largement subventionné –, l'idée étant que sa montée en production pouvait permettre de faire fondre les rentes de surprofit prélevée par Boeing en position de quasi-monopole sur certains types d'appareils, tout en augmentant la « variété » de produits offerts aux consommateurs du monde entier.

— Un autre apport de ces élaborations est de rappeler que les avantages compétitifs sont socialement construits et sont de nature « dynamiques ». L'exemple du Japon, qui a su dans les domaines les plus inattendus – au regard tout au moins de la théorie de la dotation de facteurs – construire un redoutable dynamisme industriel, est ici longuement médité. Il faut en effet se souvenir que dans les années cinquante, la Banque du Japon, sollicitée pour accorder des crédits à taux préférentiels aux firmes automobiles, s'est opposée avec force au lancement d'une industrie nationale dans ce secteur. L'argument présenté consistant – sur la base d'une évaluation en termes de dotations factorielles – à faire observer que le Japon par rapport aux compétiteurs déjà installés (les firmes américaines et européennes), n'avait aucune chance de pouvoir constituer un quelconque avantage compétitif. On connaît la suite : dès le début des années quatre-vingt, devant la formidable percée des automobiles japonaises sur le marché intérieur américain, ce sont les États-Unis qui instaurent des quotas pour protéger leurs firmes automobiles, lesquelles avaient perdu quelque 20 % de parts de marché en quelques années...

Plus près de nous, le succès des NPI d'Asie le confirme encore : la spécialisation en fonction des dotations naturelles risque de conduire à des « lock in » pénalisants non seulement pour les pays à faible dotation initiale en travail qualifié, mais pour l'économie mondiale dans son ensemble.

Notons encore qu'au passage cette réflexion conduit à prendre en considération l'importance de l'histoire et des irréversibilités de structure qui s'y jouent et s'y affirment. Comme le note Krugman – après d'autres, les évolutionnistes en particulier –, « History matters », l'Histoire compte, et tout particulièrement en matière de compétitivité, les premiers entrants pouvant constituer des avantages relatifs qui, en s'accumulant au cours du temps, rendent très improbable l'entrée de compétiteurs ultérieurs, même si ceux ci sont potentiellement porteurs d'une plus grande efficience que les premiers entrants.

Du côté des « policy makers », ces débats sont loin d'être sans effet. Et c'est des États-Unis mêmes – fief traditionnel de la défense de l'exemption – que les points de vue interventionnistes se développent de la manière la plus bruyante. Au cours des années quatre-vingt, dans le contexte d'une

perte de compétitivité manifeste, s'est constitué un discours, attesté par une série impressionnante d'ouvrage, sur le besoin d'une relance de politique industrielle, discours qui s'alimente au renouveau théorique déjà mentionné. Finalement c'est en toute logique que Laura Tyson – héraut d'une politique industrielle explicite et active – se voit propulsée au rang de « Head of the Council of Economic Advisers », auprès du Président Clinton, une position hautement visible dans la hiérarchie de l'Administration américaine et occupée pour la première fois dans l'Histoire de cette institution par une économiste « industrielle ». C'est aussi dans cette période – et rien ici n'est le fait du hasard – que les États-Unis mettent en place et durcissent régulièrement au cours du temps la fameuse législation d'exception relative au commerce extérieur, connue sous le nom de « législation 301 » (cf. infra troisième partie où les points principaux de cette législation sont rappelés).

Dans le même temps pourtant, la « globalisation » des économies progressant à des rythmes rapides, de nombreux arguments sont mobilisés pour couper court aux tendances interventionnistes qui se constituent. Le point essentiel évoqué, débattu et finalement matérialisé dans les traités et accords internationaux de commerce, est que l'ouverture réciproque, à laquelle les pays ont montré leur attachement en négociant et signant ces accords, ne peut se faire que si les partenaires nationaux s'engagent réciproquement à exercer une ferme vigilance sur toutes les entraves ou distorsions à l'échange qui s'effectueraient au détriment de l'un des échangistes. Pour le dire brutalement, l'échange mondial exige des règles du jeu, dont les premières et plus impératives concernent précisément le cœur de la politique industrielle : la pratique des transferts aux entreprises nationales susceptibles de fausser le jeu lui-même et d'en rendre impossible le fonctionnement.

Dans ce contexte, la politique industrielle, autour de considérations relatives à la politique de la concurrence supposée garantir « l'égalité d'accès » des concurrents aux marchés nationaux respectifs, voit se dresser sur son chemin un prétendant à l'organisation des marchés, dont la vocation globalisante s'oppose à elle sur des points essentiels.

Ces contradictions et ces paradoxes sont pleinement illustrés par les débats auxquels la politique industrielle a donné lieu au sein de la Communauté, puis de l'Union européenne.

La difficile émergence de la politique industrielle européenne

L'examen de la formation de politique industrielle en Europe constitue, comme va le voir, un terrain d'analyse spécialement fécond, tant sur le plan empirique que théorique. Car engagée dès la fin des années cinquante dans la constitution d'une « zone intégrée », la Communauté va plus tôt que d'autres abriter les grands débats contemporains sur la politique industrielle.

Surtout, comme on le montrera, l'examen de la place et du rôle tenus par la politique industrielle par rapport aux autres politiques communes – fait surgir une série de questions essentielles et pour parties inédites, relatives au réglage des conflits d'objectifs et de moyens entre ces différentes politiques.

Doctrines, concepts et outils : la question des bases légales de l'action communautaire

La chose est bien connue : la Communauté n'avait jusqu'à très récemment ni doctrine, ni principe et *a fortiori* ne disposait d'aucun instrument véritables de politique industrielle. Et du côté de la France tout spécialement, cette absence fut un des griefs souvent formulé contre la Commission.

Ce qui est moins connu de ceux qui stigmatisent cette absence au sein de la Communauté, c'est le fait que jusqu'à une période très récente, la Communauté ne disposait d'aucune sorte de « base légale » pour exercer une quelconque activité relevant de la politique industrielle. C'est même (*cf. infra*) en usant de stratagèmes et comme « par effraction » au regard des missions qui lui avaient été confiées par les traités internationaux (celui de Rome en particulier), que la Communauté a pu s'engager dans certaines formes de politique industrielle, à travers notamment des actions de soutien à la recherche et à la technologie. Notons qu'à l'inverse, et ce point est décisif, dès le Traité de Rome, les pouvoirs et les missions de la Commission en matière de politique de la concurrence sont à la fois précis et très étendus.

Cette situation n'est pas sans solides raisons. Et les rappeler conduit au cœur des débats contemporains.

Une politique de la concurrence « superstar »...

Commençons par les faits bruts. Ils consistent en ceci que dès le Traité de Rome, sous le titre « Les règles communes », un chapitre entier est consacré aux « règles de concurrence ». Ce chapitre accorde d'emblée à la Commission des pouvoirs forts en matière de politique de la concurrence, pouvoirs qui seront précisés par une série de règlements, ainsi que par une importante jurisprudence accumulée au cours des ans et qui, au cours du temps, a eu plutôt tendance à alourdir le poids des restrictions et des contrôles exercés par la Commission. Sur le fond, on admet qu'en matière de politique de la concurrence, l'essentiel de la doctrine communautaire est fixée dans trois articles clés que sont : l'article 85 relatifs aux « ententes » entre entreprises, l'article 86 sur le contrôle des positions dominantes (lui-même complété par le règlement sur les concentrations), et l'article 92 relatif aux « aides publiques nationales ». Pour notre objet propre, ces dispositions sont essentielles en ce que, sur des points décisifs, elles constituent autant d'obstacles, d'interdits ou de restrictions à des pratiques qui relèvent de la mise en œuvre des politiques industrielles.

Sans entrer ici dans une analyse fine de la signification de ces dispositions, ce qui est hors de portée des limites que nous nous sommes assignés, et en se bornant à une mise en évidence de leurs incidences sur la politique industrielle, d'emblée une observation s'impose. Il faut en effet distinguer dans ce corps de règles deux séries de dispositions :

- une première série de dispositions a trait au contrôle (par la Commission) des actions unilatérales des pays membres en faveur de leurs entreprises « nationales ». On peut contester telle ou telle des règles que la Commission s'est donnée, mais sur le principe on ne peut mettre en cause la nécessité d'une prérogative communautaire en ces matières. Dès lors que l'objectif est bien la constitution d'un Marché commun, il faut admettre que celui-ci ne peut se constituer sans que des règles communes visant à empêcher que des pratiques unilatérales de transfert ne se traduisant par des distorsions à l'échange, soient imposées aux pays membres et à leurs entreprises. Il s'agit ici d'une sorte de règle garantissant « l'égalité d'accès » des entreprises nationales des États-membres au Marché commun. Il reste que, quelques fondées qu'elles soient, ces dispositions ont pour effet d'entraver plus ou moins fortement la souveraineté des États-membres, lorsqu'il s'agit de promouvoir des éléments de politique industrielle. La politique de la concurrence dresse ainsi une série d'interdits à des pratiques qui autrefois relevaient de la souveraineté des États dans le déploiement de leurs politiques ;

- une autre série de dispositions n'est pas directement inspirée par l'exigence d'une vigilance communément exercée sur la pratique éventuelle de transferts conduisant à des distorsions, mais bien par l'idée que des règles de concurrence fermes, en cherchant à s'opposer aux imperfections de marché – ou en cherchant à empêcher leur formation éventuelle – restent le meilleur garant de l'allocation efficiente des ressources à travers les entreprises des pays membres. Force est de constater que l'on retrouve alors ici, telle qu'en elle-même, la vieille thèse du « marché autorégulateur ». On comprendra dès lors, que nombre de ces dispositions soient contestées. Et ce d'autant que, dans la mesure où l'on agit ici par de la réglementation, rien – *a priori* – ne met celle-ci à l'abri de « government failures », ouvrant au risque que les réglementations prises au nom de la mise en concurrence, ne produisent plus d'effets pervers que de résultats positifs, si du moins c'est bien l'efficience des entreprises et le « bien être » de la communauté qui sont recherchés.

Si l'on ajoute à ces remarques qu'une difficulté supplémentaire d'interprétation et d'appréciation de la doctrine communautaire réside dans le fait que ces deux séries de philosophies s'interpénètrent et sont souvent concomitamment présentes dans les dispositions prises, on comprendra l'importance et la vivacité des débats autour de la politique de la concurrence dans l'Europe d'aujourd'hui.

... Qui a longtemps fait obstacle à la formation d'une politique industrielle communautaire

Dans le contexte que l'on vient de rappeler, l'émergence d'une politique industrielle communautaire ne s'est faite qu'au cours d'un processus d'autant plus difficile que, au contraire de la politique de la concurrence placée comme on vient de le voir au cœur des « politiques communes » de la Communauté, le Traité de Rome n'a pourvu la Commission d'aucune base légale en matière de politique industrielle.

Dans ces conditions, ce qui fut pratiqué en matière de politique industrielle (regroupement d'entreprises sous formes de fusions et concentrations, aide publique à la modernisation, protections temporaires...) ne l'a été que sous l'égide et la direction de la politique de la concurrence. C'est en effet à la DG-4 qu'il est revenu de piloter les grandes restructurations sectorielles (dans l'acier, les chantiers navals, le textile...) dont l'Union a eu à connaître. Il y aurait d'ailleurs un bilan à effectuer de ces actions de « pseudo » politique industrielle, pour lesquelles nous ne disposons, pour l'heure, d'aucune vue d'ensemble.

Pour le reste, c'est à dire l'émergence d'éléments de politique industrielle véritable, c'est en usant au départ d'artifices juridiques que, sous l'empire de la nécessité, la Commission se mettra en position de promouvoir des actions – longtemps restreintes à la seule recherche et technologie – en faveur de l'industrie.

Au départ et pendant près de quinze ans (de 1958 à 1972) la politique industrielle se présente comme un véritable « passager clandestin » de la Communauté. Les premières actions se développent en effet, sans base légale explicite, et c'est au titre de l'article 235 du Traité de la CEE qui prévoit que le Conseil des ministres peut prendre des dispositions « nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet », que sont prises les premières mesures en faveur de la recherche et de technologie.

De même, c'est à partir de décisions « politiques » prises lors de « Sommits » des chefs d'État, (Paris, 1972 ou Copenhague, 1973) que se met en place le premier outil institutionnel véritable de la Communauté en matière de Recherche. Il s'agit du CERD qui débouchera notamment sur le 1^{er} « programme cadre » de recherche (1984-1987) dont le principe sera reconduit jusqu'à nos jours.

C'est finalement très tard, à travers l'Acte unique (1986) que seront posées les premières bases légales d'une action communautaire. L'Acte unique européen va en effet pour la première fois consacrer dans un titre VI, intitulé « La recherche et le développement de la technologie », une compétence communautaire dans ces matières. D'importance toute spéciale est alors l'article 130 F qui dans son premier alinéa affirme que « la Commu-

nauté a pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie de la Communauté et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale, ainsi que de promouvoir les actions de recherche jugées nécessaires au titre d'autres chapitres du présent traité ». Dans ce cadre nouveau et consolidé se préciseront la doctrine et la pratique des « programmes cadres » quadriennaux de recherche qui constituent, aujourd'hui encore le dispositif essentiel de soutien à l'industrie de la Commission. C'est aussi dans cette période que s'affirme la politique communautaire en matière de programmes spécifiques (Race, Eurêka, Esprit...) qui conformément aux orientations qui président aux « programmes cadres », demeurent cantonnés à du soutien à la recherche dite « pré-compétitive ».

Dans la longue marche vers la reconnaissance de la politique industrielle comme mission de la Commission, Maastricht marque un moment décisif. Tout d'abord l'article 130 (alinéa F déjà cité, notamment) est confirmé. Y est ajouté l'article 130 N qui prévoit que « la Communauté peut créer des entreprises communes ou tout autre structure nécessaire à la bonne exécution des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaire ». De plus le Traité de Maastricht propose une nouvelle rédaction et une extension de l'article 3 du Traité de Rome (relatifs aux missions de la Communauté). Ainsi inclut-il nouvel article (l'article 3 m), qui stipule qu'au titre de ses missions l'Union doit assurer « la promotion de la recherche et le développement de la technologie ». Enfin et surtout le Traité comprend un article (3 l) qui donne mission à la Commission pour « le renforcement de la compétitivité de l'industrie de la Communauté ». L'évolution connaît ici une confirmation et une avancée nette. Sous la forme du « renforcement de la compétitivité de l'industrie », – et non plus d'une action cantonnée au renforcement des seules « bases scientifiques technologiques » de l'industrie –, les tenants d'une action plus volontariste ont nettement fait progresser leur cause.

Dans ce contexte nouveau, quelques documents clés viennent, sur le plan des principes tout au moins, confirmer qu'un pas décisif a bien été franchi. Il s'agit du *Livre Blanc sur la Compétitivité, la croissance et l'emploi* (1993), ainsi que d'une Communication portant pour titre « Une politique de compétitivité industrielle pour l'Union européenne » (1994). Ces deux documents (auxquels on peut associer la Communication Bangeman « La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel » adoptée par le Conseil des ministres de l'Industrie, sur proposition de la Commission en 1994), marquent des moments importants d'une longue marche vers l'affirmation d'une politique industrielle européenne.

En dépit de ces progrès, il faut cependant noter que, comme le montrent le *Livre Blanc* et les divers communications qui l'accompagnent, le choix de parler de « compétitivité industrielle » – et non de politique industrielle – est lourd d'implications. Cette désignation traduit en effet la volonté de voir s'inscrire toute action en faveur de l'industrie dans une ligne privilégiant les actions de nature « horizontale ». C'est sur « l'environnement des

firmes » que l'on entend agir d'abord. Comme le répètent à satiété les documents de référence, le maintien ou le renforcement d'un cadre concurrentiel fort est pensé comme une dimension clé de ces actions en faveur de l'environnement. Ainsi, si les orientations nouvelles affirmées à Maastricht marquent un rôle plus affirmé de la Commission en matière de soutien à l'industrie, elles ne suppriment ni les ambiguïtés de la philosophie communautaire, ni la difficulté qu'il y a mettre en œuvre des recommandations dès lors que des financements doivent être mobilisés.

De fait, une profonde asymétrie marque les rapports qu'entretiennent entre elles les différentes dimensions de la politique structurelle communautaire.

L'asymétrie entre les différentes politiques structurelles : la politique industrielle prise en otage

Tout vient de ce que, l'espace ouvert à la politique industrielle paraît finalement tout à la fois bien étroit et peu assuré. Ceci tient, bien sur, au statut – toujours très fort – que conserve la politique de la concurrence, mais aussi au fait que, lors même qu'elle n'est pas ou plus un obstacle au déploiement d'une politique active, les choix faits par l'Union européenne en matière de politique commerciale n'ont nullement favorisés les clarifications nécessaires au déploiement d'une politique de compétitivité active. C'est que, comme nous nous proposons de le monter maintenant, face à des États-Unis d'Amérique dotés d'un prodigieux arsenal de mesures de protection ou de promotion de leur commerce et industries, l'Union européenne se distingue par une absence quasi complète de vision et de politique concernant sa stratégie commerciale internationale.

La politique commerciale de l'Union point aveugle de la politique communautaire

Si la politique de la concurrence a connu d'emblée un fort développement et si finalement une doctrine européenne en matière de politique industrielle semble en voie de constitution, force est de constater qu'en matière de politique commerciale et jusqu'à aujourd'hui, l'Union européenne brille par son absence de vision et de doctrine. Et si, pour ce qui est du passé, des explications à cet état de fait peuvent être avancées, aujourd'hui cette absence de doctrine apparaît d'autant plus préoccupante qu'au sein de la triade, les États-Unis, comme nous allons le rappeler mènent, quant à eux, une politique extrêmement ferme de défense de leurs intérêts.

Sur ce plan l'évolution des choses peut être retracé comme suit.

Dès le Traité de Rome, la préoccupation européenne apparaît comme exclusivement tournée vers les pratiques de pays membres. Par-dessus tout il s'agit de parvenir à « l'uniformisation » des pratiques de commerce inter-

national des États-membres afin de parvenir à un « tarif extérieur commun ». Vis-à-vis des pays tiers, la doctrine européenne se contente de formuler une adhésion de principe aux bienfaits du libre échange et donc se rallie à l'idée procéder à un abaissement progressif des barrières douanières. Une codification des cas d'exceptions (aux pratiques communes) et les conditions du recours à des mesures antidumping sont aussi établies. Ainsi dans le Traité de Rome prévaut finalement une conception tout à fait minimaliste du commerce extérieur de la Communauté, l'impératif qui prévaut est, répétons le, purement interne : assurer la convergence des états membres vers un tarif extérieur commun.

De manière il faut bien le dire inattendue, les Traités de Maastricht et d'Amsterdam, ne modifient nullement ce minimalisme. Aucune des modifications apportée n'est substantielle. Il s'agit d'enregistrer ce qui est déjà acquis entre États-membres et de reconduire les principes de base qui orientent déjà les articles du Traité de Rome.

Cet absence de doctrine est d'autant plus frappante – et inexplicable – que les États-Unis, principal partenaire et rival de l'Union, ont connu quant à eux des débats presque incessants autour de leur doctrine commerciale, débats scandés par une série de lois successives qui n'ont fait que renforcer l'arsenal des mesures dont ce pays s'est doté pour défendre ses industries ou les promouvoir à l'étranger. Mesures, nous y reviendrons, dont certaines garantissent la possibilité d'actions agressives unilatérales, lors même qu'aucune violation ni de la loi internationale, ni même de la loi américaine n'est constatée !...

Sans entrer ici dans le détail de l'évolution de la législation américaine il faut se souvenir qu'en moins de quinze ans (1974-1988) quatre lois successives vont venir se renforcer l'une l'autre pour bâtir une législation d'exception par laquelle les États-Unis s'autorisent des actions unilatérales dans tous les domaines où eux-mêmes considèrent que leurs intérêts sont menacés. Le monument en la matière étant constitué par la législation dite « super 301 » (en 1988). Celle-ci autorise le Président à prendre une série de mesures unilatérales (relèvement de droits de douanes, prohibition d'entrée, suspension de la clause de la nation la plus favorisée...) dans tous les cas où les États-Unis détectent des pratiques « injustifiables » et/ou « non raisonnables ». Il faut noter ici que ces notions de pratiques « injustifiables » et « non raisonnables » (« unreasonable »), utilisées par les seules juridictions américaines, constituent une rupture majeure dans l'histoire des pratiques de commerce ; utilisées d'abord de manière interchangeable et sans définitions claires, elles seront précisées au cours du temps. Finalement et suivant la qualification de Baghwati désormais devenue classique, les États-Unis adoptent et sont le seul à la faire une position « d'unilatéralisme agressif ». Ce, au moment même où sur leur demande insistante, l'*Uruguay Round* s'est traduit avec l'installation de l'OMC par une réaffirmation solennelle du principe du multilatéralisme dans les échanges et par la mise en place de juridictions supposées être les seules compé-

tentes en matière de règlements des différents commerciaux. Indiquons pour finir que le « super 301 », qui ne fût votée (en 1988) que comme disposition temporaire (pour une durée de deux ans), a en fait été sans cesse reconduit depuis et utilisé régulièrement par les États-Unis contre ses partenaires commerciaux (à plusieurs reprises contre l'Union européenne au cours de l'année 1999, par exemple...). Tout récemment, le Président Clinton vient d'introduire une procédure de prorogation de la section 301 qui arrive à échéance...

À la lumière de cet hyper-activisme américain en matière de politique commerciale, le minimalisme et l'absence de vision européenne fait problème. Cette situation se traduit en effet par le fait que depuis une quinzaine d'années au moins l'Europe est entièrement sur la défensive. L'agenda de l'*Uruguay Round* a finalement été celui dicté par les États-Unis, ce dans le même temps où les grandes déréglementations venues d'outre atlantique (notamment dans la banque et les services financiers, les Télécoms et les autres grands services réseaux) ont profondément déstabilisés les conditions dans lesquelles l'Europe traditionnellement assurait ses services publics et souvent par ce moyen même construisait ses filières les plus compétitives..

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle ne peut être considérée comme accidentelle, au sens où elle traduit bien une profonde asymétrie dans le poids relatif des différentes politiques et instruments que l'Union s'est données dans ses constitutions successives.

Le cadre institutionnel : le débat sur la « hiérarchie » entre les différentes politiques communautaires

L'asymétrie et le principe d'une « hiérarchie » entre les trois politiques de l'Union, peuvent être lus, non seulement au niveau doctrinal, mais aussi en ce qui concerne les pouvoirs délégués aux instances en charge de conduire les différentes politiques.

Sur le plan doctrinal, sitôt promulgués, les articles des nouveaux traités (Acte unique et Maastricht) ont en effet donné lieu à des interprétations visant à restreindre (ou éteindre) la portée des nouveaux articles relatifs à la promotion de la compétitivité ou ceux (plus anciens) qui traitent de la politique commerciale, en interprétant les uns et les autres comme de rang inférieur et donc nécessairement conditionnés aux respects des articles majeurs que constituent ceux qui codifient la politique de la concurrence de l'Union.

C'est ainsi qu'en vertu d'une analyse présentée comme « substantielle » du Traité de Maastricht, d'éminents juristes (Bourgeois et Demaret in Buigues, Jacquemin et Sapir, 1995) défendent la thèse d'une « contrainte constitutionnelle » (p. 66) assurant le primat de principe la politique de la concurrence sur les deux autres politiques. Au terme d'une analyse du contenu des différents articles relevant de chacune des politiques communau-

taires les auteurs concluent : « *Taken together articles 3(g) 3(a) 102 (a) and 130 imply that competition policy enjoys a higher status than the two other policies* », si bien que selon nos auteurs « *competition rules must be seen as determining the permissible content of industrial policy measures* » (p. 69).

Sans épouser cette thèse radicale dans toutes ses implications, Buigues, Jacquemin et Sapir (1995), dans un remarquable ouvrage consacré à l'analyse des « conflits et complémentarités » entre les trois politiques, résume parfaitement la situation en notant que : « *To sum up there are different degrees of clarity in the objectives and instruments between the three policies; clear and consistent for competition policy, relatively unclear and fragmented for industrial policy, unclear and partly inconsistent for trade policy* ».

Les mêmes auteurs précisent encore leur jugement en introduisant des considérations relatives à la nature des pouvoirs relatifs et des centres de décision des instances en charge des différentes politiques. C'est ainsi qu'ils commencent par noter que l'asymétrie repérée dans la base légale des trois politiques « *... could have been mitigated if there had been a single body to reconcile the objectives of the three policies* » (p. XVII), pour noter qu'au contraire cette asymétrie est renforcée par le fait que « *... the roles of the Commission, the Council and the Member States differ from one policy to the other* » (*ibid.*).

En pratique :

- en matière de politique de la concurrence : tout le pouvoir effectif est concentré entre les mains de deux institutions ; la Commission (en son sein la DG4) et la Cour européenne de Justice. Le Conseil des ministres ne joue ici qu'un rôle législatif lorsque les règles sont étendues ou amendées. De fait la Commission opère de sa propre initiative sur la base de sa propre saisine ou de celles des parties tierces. Les entreprises et les États-membres sont alors tenus de pleinement collaborer aux enquêtes déclenchées par la Commission, un refus de collaborer ouvrant à des sanctions. Quant à la Cour de Justice qui est l'instance de recours, son action a plutôt consisté au cours du temps « ...à étendre et élargir le domaine d'application de la politique de la concurrence » (Buigues, Jacquemin et Sapir, 1995) ;

- pour ce qui est de la politique industrielle, c'est le Conseil des ministres qui joue le rôle principal. Mais au titre de l'article 130 (qui fournit la base légale essentielle d'action) l'unanimité est requise. Cette contrainte explique peut être qu'à ce jour cet article n'ait jamais été utilisé. Pour certains programmes spécifiques, la majorité qualifiée est seule requise, mais dans ce cas le Parlement dispose d'un pouvoir égal à celui du Conseil. Le processus de décision est alors long et complexe, ce qui, si la procédure se prolonge (deux ans n'est pas exceptionnel), affaiblit considérablement la pertinence des programmes promus ;

- en matière de politique commerciale enfin, le pouvoir est partagé entre la Commission et le Conseil, ce dernier tenant finalement le rôle principal. La Commission possède un pouvoir de proposition pour ce qui con-

cerne les traités ou accords de commerce, de même que pour la définition des positions défendues au sein du GATT (ou de l'OMC). Ces propositions doivent être élaborées en relation avec les ministres du Commerce extérieur des pays membres. Dans tous les cas cependant les mandats de négociations doivent être délivrés par le Conseil, qui en dernier ressort approuve les traités. Dans ces matières le Conseil procède à majorité qualifiée.

Ainsi donc comme on le voit, tant pour ce qui concerne la substance des bases légales respectives des trois politiques de l'Union que pour ce qui concerne l'effectivité des processus de décision, l'asymétrie est de principe.

Est-ce à dire que dans ces conditions, les percées non contestables qu'a effectué le Traité de Maastricht en faveur d'une politique de compétitivité resteront lettres mortes ou ne donneront lieu qu'à des succédanés de politique industrielle ? Notre sentiment est que sur ce point tout n'est pas encore décidé. Sous certaines conditions des complémentarités dynamiques peuvent être recomposées, qui redonneront leur chance à une politique de compétitivité véritable. C'est sur ce point que nous voudrions pour conclure proposer quelques pistes de réflexions.

Pour conclure : quelles perspectives pour la politique européenne de « compétitivité » ?

L'examen des orientations de la très récente communication de 1998 permet d'illustrer tout à la fois les avancées et les ambiguïtés de la position actuelle de l'Union européenne.

La Communication de 1998 sur la « compétitivité » des entreprises de l'Union et ses ambiguïtés ...

La communication de 1998 – qui a ceci de remarquable qu'elle émane conjointement de la DG3 (Industrie) et de la DG12 (Recherche) – marque incontestablement quelques évolutions dans la doctrine d'ensemble de la communauté en ce qui concerne le rapport entre les trois politiques. Pour partie d'ailleurs, ces rapports sont explicitement cités, même si pour l'essentiel c'est encore à un décodage qu'il faut procéder.

Que dit la communication ? Hors le rappel que toute action ne peut se situer que dans une perspective de globalisation en promouvant une action qui par nature doit être horizontale, les traits saillants sont les suivants.

Le fer de lance de l'action postulé reste organisé autour de la politique de la recherche et de son outil maître : le « programme cadre ». La base du diagnostic est la réaffirmation (classique en la matière) de « l'insuffisance de l'effort quantitatif » consenti. Et si des faiblesses sont pointées concernant l'efficience des dispositifs organisationnels ou institutionnels (se tra-

duisant notamment par une moindre efficacité des programmes en termes de brevets et d'innovation), la Communication se garde bien d'entrer dans le détail d'analyses pourtant aujourd'hui très avancées autour du thème du « Paradoxe européen », thème dont tout indique cependant qu'il est porteur d'enseignements clés pour l'avenir de la recherche et des entreprises européennes.

Il reste qu'une triple nouveauté ici s'affirme :

- d'une part est affirmée la nécessité de promouvoir des actions mieux ciblées rassemblées autour de thèmes clés, ce que la Commission a déjà commencé à faire ;

- d'autre part se dessine une politique non de la seule recherche, mais de l'innovation ; celle-ci est pensée à partir des outils classiques en la matière, mais aussi, ce qui est plus nouveau dans le discours de la Commission, par un appel insistant à promouvoir en Europe le développement de « l'esprit d'entreprise », l'outil clé que la Commission se propose de mettre ici en place étant constitué par la formation d'un grand marché du capital risque sur le modèle du NASDAQ américain ;

- enfin, toujours dans le cadre de la politique d'innovation à promouvoir, la communication rappelle aussi qu'elle dispose d'un régime permissif en matière d'accords de coopération en technologie et R&D et se déclare prête à exploiter les potentialités de manière plus favorable que par le passé.

Avec cet aspect des choses, la communication touche aux frontières d'une autre série de dispositions qui concernent cette fois la politique de la concurrence, domaine dans lequel de vraies nouveautés font leur apparition.

C'est en effet dans ce domaine, celui de la politique de la concurrence, que les nouveautés apportées par la communication sont les plus substantielles.

Est annoncé tout à la fois :

- un relâchement des contraintes en ce qui concerne les fusions et concentrations : on admet que le « marché pertinent » doit s'évaluer au niveau mondial et non plus seulement à l'aune de la dimension continentale européenne ;

- on pose par ailleurs qu'il faut adopter dans ces matières, une perspective « dynamique » : une position de monopole acquise à un instant par fusions ou concentrations, ne préjuge nullement de l'état futur du marché et c'est cette perspective qui doit être prise en compte.

Tout se passe comme si, à l'heure où l'Anti-trust américain a sans sourciller donné sa bénédiction à la fusion Boeing-Mc Donald, la Commission enregistrait la caractéristique disons « décalée » de sa position lors de la fameuse affaire Aérospatiale-De Havilland. Plus généralement, à l'heure de la constitution des super géants américano-américains, notamment mais non exclusivement dans le domaine de la communication, tout se passe comme si la doctrine classique européenne sur ce point apparaissait aux yeux mêmes de ses défenseurs et promoteurs comme largement obsolète.

Enfin et en cohérence avec d'autres documents importants de la Commission (cf. notamment un document de 1999), la communication affiche son souhait d'œuvrer pour rapprocher et tenter d'harmoniser les différentes politiques appliquées au sein de la Triade.

Dans ces différentes annonces, un certain glissement est perceptible : la communication de 1998 situe plus nettement son action dans un cadre « global » et réajuste ses positions pour tenir compte des politiques suivies par ses partenaires de la Triade. La politique commerciale ne fait pas exception à ce réajustement général des positions de l'Union et pour la première fois, dans un document de ce type, elle est l'objet d'un traitement explicite.

Ce traitement explicite de la politique commerciale est en effet une sorte de première. Et si sa présence s'explique sans doute par des motifs largement circonstanciels (un nouveau cycle de négociation sous l'égide de l'OMC est sur le point de s'engager), sa portée ne peut être sous-estimée. La présence de ce traitement du commerce vient ainsi en quelque sorte parachever la nouvelle vision qui s'esquisse des rapports entre les trois politiques.

Disons le d'emblée : les propositions avancées dans la communication restent bien timides. Car s'il est souvent question de la défense des « valeurs européennes », on se garde bien d'énoncer en quoi elles consistent – et ce qui en elles doit être protégés ou défendues. Aussi n'en voit-on guère de traces effectives dans les priorités sur lesquelles l'Europe entend s'engager dans sa politique commerciale avec ses partenaires. Pour l'essentiel les points saillants sont ici les suivants :

- sans surprise est rappelé l'attachement européen au principe du multilatéralisme, mais aucune mention n'est faite des problèmes que fait surgir cet attachement face à l'unilatéralisme pratiqué sans discontinuer par les États-Unis ;
- dans les domaines, où nettement l'Europe dispose d'une réglementation bien plus libérale que ses partenaires (notamment en matière de réglementation concernant les passations des marchés publics), l'Europe se propose seulement de suggérer la mise en place d'un « Observatoire »... ;
- de même nulle proposition n'est formulée visant à tirer partie de la constitution ultra-libérale du marché intérieur – notamment sur le plan financier – pour exiger des clauses de réciprocité des pays dont les entreprises opèrent sur le marché intérieur, comme si l'épisode de la seconde directive sur la déréglementation financière, où l'Europe avait d'abord avancé cette doctrine de la « réciprocité » pour ensuite faire machine arrière devant les pressions américaines, avait servi de leçon ;
- le seul domaine où l'Europe affiche un élément de doctrine propre est celui des productions audiovisuelles, où la Commission se déclare prête à défendre l'idée – déjà défendue pendant l'*Uruguay Round* – d'une « exception culturelle », devenue depuis défense de la « diversité » culturelle.

Pour le reste, par exemple la défense de ses services publics, ou encore celui du « modèle social » européen – dont la singularité est affichée et

revendiquée dans d'autres documents de la Commission (cf. notamment le *Livre Vert* de la DG5) et qui, représentant des domaines essentiels de l'affirmation des « valeurs européennes », pourraient servir de support à des éléments de doctrine propre, le document est parfaitement silencieux.

... et au-delà : une recomposition dynamique des rapports entre les trois politiques pour promouvoir la spécificité du « made in Europe »

Pour le futur et dans la perspective qui est celle de cet essai : le rapport entre les trois politiques, deux perspectives peuvent être tracées correspondant à deux voies d'évolution possibles. À dessein ces deux perspectives sont ici fortement contrastées : elles fournissent les bases de deux scénarios tendanciels.

Au fil de l'eau : maintien du primat de la politique de la concurrence, recherche d'une exploitation des bénéfices du « Marché unique » et ajustement sur la norme américaine

Le premier scénario correspond à la poursuite des tendances lourdes qui se sont manifestées au cours des deux dernières décennies en Europe, même si comme on l'a noté certaines contre-tendances ont très récemment commencé à se manifester.

Son pivot est constitué par le maintien de la même hiérarchie qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui entre les trois politiques. Tiendra alors lieu alors de politique industrielle, une politique de renforcement de la compétitivité recherchée comme effet « indirect » du durcissement du régime interne de concurrence et d'une ouverture externe promue elle-même au rang de stimulus. L'action conjuguée de la politique de la concurrence et de la politique commerciale sont alors présentées comme instruments de dilution de rentes – supposées pénalisantes – qui peuvent encore exister dans tel ou tel segment de l'industrie européenne et bloquer son essor. L'idée clé sous-jacente, celle qui au demeurant a présidé à la mise en place de l'Acte unique (dans ses dimensions industrielles et financières) est que le renforcement de la compétitivité européenne doit d'abord être recherché à travers les économies d'échelles que permettent l'harmonisation européenne et la déségmentation des marchés nationaux ou locaux « historiques » dont l'Europe a hérité.

Cette vision du renforcement de la compétitivité européenne est très puissante dans la Commission. Elle est dominée par l'idée implicite (présente depuis au moins le Rapport Cecchini sur « les coûts de la non-Europe ») que l'atout majeur de la Communauté réside dans son « marché intérieur » et qu'en assurant sa complète réalisation et en l'ouvrant largement aux entreprises non européennes, l'ensemble de l'économie européenne s'en trouvera stimulée. Cette vision est aussi celle qui – de manière explicite ou implicite – adhère à la double idée que :

- la « new economy » américaine constitue le nouveau modèle et la nouvelle norme dont il faut favoriser la venue et l'installation en Europe ;

- qu'au cœur du dynamisme de la « new economy » elle-même se trouve une articulation particulière entre firmes et marchés financiers, articulation rendue efficace par un environnement libéral créé autour de cette relation clé.

Dans cet esprit, la politique d'innovation elle-même cherchera à mimer la réussite américaine en tentant de créer un grand marché européen du « capital risque » (sur le modèle du NASDAQ), en faisant appel à « l'esprit d'entreprise » et en le favorisant notamment par l'introduction de systèmes de « stock options ». Les défauts essentiels du (ou des) système(s) d'innovation européen(s) repéré(s) à l'occasion du débat sur « l'European paradox » sont alors ramenés à (et traités comme) des problèmes reposant avant tout sur une insuffisante dimension du marché du capital risque et sur d'insuffisantes incitations financières à innover, notamment pour le haut encadrement.

Si un tel scénario s'affirme et s'approfondit, il faut s'attendre à un retour (quoique évidemment sous des formes modifiées) des deux grands projets, pour l'heure avortés, que constituent d'un côté l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement) et de l'autre celui de la constitution d'une zone de libre échange entre les États-Unis et l'Europe.

Ce scénario, qui sous l'une ou l'autre des différentes variantes qu'il peut revêtir, est à notre sens, le plus probable, n'est pourtant pas le seul possible. Car comme on l'a indiqué d'autres visions sont aussi implicitement présentes dans les textes de la Commission comme dans les positions défendues par certains types d'acteurs, même si pour l'heure elles sont nettement minoritaires.

Une perspective alternative : une recomposition dynamique des rapports entre les trois politiques pour promouvoir la spécificité du « made in Europe »

La vision implicite à ce scénario diffère sur des points essentiels de la vision précédente. Elle part de l'idée que si « l'harmonisation » recherchée, sur la marché intérieur comme au plan global est sans doute porteuse d'économies d'échelles et donc d'un certain type de renforcement de la compétitivité des entreprises, les atouts clés de l'industrie européenne ne peuvent être valorisés sous ce seul registre.

Appuyée sur l'idée que les dimensions « hors coûts » et « hors prix » de la compétitivité – ce que nous avons ailleurs qualifié de « compétitivité qualité » (cf. Coriat et Taddei, 1993) – sont les éléments clés de la compétitivité future, la politique européenne dans ses différentes dimensions et applications est alors pensée comme devant servir non la seule « harmonisation », mais aussi et tout autant la promotion de la « diversité » et une politique active de différenciation : deux des trésors cachés de l'Union.

L'idée est alors que si la politique de la concurrence doit toujours tenir une place importante pour achever le rôle historique qui lui revient, consistant à façonner des règles praticables par tous pour le marché intérieur, la

Les spécificités du « made in Europe »

Les grands domaines pour « l'excellence européenne »^(*)

Tandis que le Japon s'illustre par ses performances dans des domaines hautement visibles où son excellence est reconnue par tous (automobile, électronique grand public...), où que le « made in USA » – en dépit de difficultés perceptibles, continue d'imposer sa domination (dans les services : industrie du logiciel, cinéma et multimédia ; la haute technologie : aéronautique, spatial, militaire...) ou assure un retour remarqué (électronique, semi-conducteurs), il semble plus difficile de définir *a priori* les facteurs caractéristiques d'une « excellence européenne ». Bien qu'elles ne fassent pas défaut, les activités dans lesquelles l'Europe se distingue apparaissent comme à la fois moins visibles et plus dispersées. De façon schématique cependant, quatre grands domaines, où une excellence européenne est reconnue, peuvent être dégagés.

- Le premier correspond à des domaines d'activités caractérisés par l'exploitation de « rentes » associées à un savoir-faire particulier, pour des produits de marque, souvent (mais non toujours), couverts par des « labels » et des « appellations contrôlées ». La production de vins et de spiritueux relèverait par exemple de cette première catégorie, où la conjonction de la rente associée à une expérience et à une stratégie industrielle de « labellisation » assure une position dominante sur le marché. Dans le domaine agroalimentaire ce sont quelque 2 000 produits européens qui bénéficient ainsi de labels, lesquels sont à l'exportation une garantie d'image et de qualité.

- Un autre domaine d'excellence européenne se retrouve dans la production d'un ensemble diversifié de biens industriels « haut de gamme ». Ici, c'est la réintroduction au sein de la moyenne série d'une certaine tradition artisanale, souvent renouvelée par des savoir-faire sophistiqués en « design » qui permet d'asseoir et de conserver une position forte. Cela peut aller de productions gardant une dimension artisanale ostensible (haute couture et ses dérivés, joaillerie de luxe...), jusqu'à des produits industriels complexes : ainsi de l'automobile où, au delà de la prééminence japonaise sur la grande série, l'Europe réussit à occuper une position très solide dans la production haut de gamme (Rolls Royce, BMW, Mercedes, Ferrari, Saab...). De même la chaussure « haut de gamme » italienne ou anglaise associant tradition, design et haute qualité d'usage pour le consommateur continue-t-elle de par le monde d'occuper des positions fortes.

- On trouve également de fortes positions des firmes européennes dans la production de biens de petite série et de prototypes centrés sur des projets de très haute technologie sur des biens fortement complexes, où la dimension de (très) petite série fait reposer la compétitivité moins sur les coûts que sur la qualité. C'est le cas de l'aéronautique (Ariane-Espace, Airbus...), de certains segments des télécommunications (conception de centraux numériques...), ou de livraison « clés en main » d'installations à l'unité : réseaux de trains à grande vitesse, centrales nucléaires, barrages, gestion des eaux...).

(*) Cet encadré est issu d'un projet de recherche du CREI, élaboré avec la participation de Philippe Barbet et Nathalie Moureau. Plus généralement concernant l'initiative « Made in Europe » (cf. Coriat, 1997).

- Plus récemment, et de manière plus inattendue, l'Europe a aussi montré une certaine capacité à s'affirmer dans des marchés de masse de produits à haute intensité recherche : cas de la téléphonie mobile avec notamment les firmes Ericsson et Nokia. Là encore cependant, cette pénétration sur la marché mondial est liée à une initiative institutionnelle : la définition « a priori » d'une norme européenne, la norme GSM, qui a libéré un formidable espace d'activité pour les firmes du secteur (cf. Liotard, 1999).

Au-delà la variété des secteurs qu'elles recouvrent (aussi bien artisanal qu'industriel), les activités citées ci-dessus ont un dénominateur commun : le positionnement sur des produits et services différenciés verticalement. L'excellence européenne se caractériserait ainsi par une spécialisation dans le haut de gamme et par l'exploitation des labels et des marques qui lui sont associés. Dans tous les cas la « marque de fabrique » européenne, où s'imprime une image forte et positive des produits « Made in Europe » résulte de montage complexes où les dimensions institutionnelles (labels, marques ...), organisationnelles (réseaux entre entreprises et entre elles et des institutions diverses de recherches (cf. les systèmes de transports, des consortiums Ariane ou Airbus) ou de normalisation (cas de la téléphonie mobile et de la norme GSM) sont des éléments clés du ressort de la compétitivité des firmes.

compétitivité de l'Union exige aujourd'hui que la politique de la concurrence soit utilisée en complémentarité avec les deux autres politiques pour assurer l'affirmation d'une identité européenne à travers une politique favorisant la différenciation. La compétitivité n'est plus alors pensée comme le simple résultat de l'activité des firmes individuelles, mais comme le produit d'agencements systémiques dans lesquels les créations institutionnelles ou organisationnelles tiennent une place clé. Un examen même bref des points forts de la compétitivité européenne (cf. encadré) laisse en effet vite apparaître que l'excellence européenne est manifeste dans des domaines qui, chacun à leur manière, tirent partie de spécificités anciennes des territoires ou des savoir-faire de l'Europe, spécificités qui à travers des montages organisationnels et institutionnels, ont pu être développées et valorisées pour être adaptées aux conditions modernes de la compétition internationale.

Si l'on suit cette intuition, la politique européenne – et au premier chef la politique de soutien et de renforcement de la compétitivité – doit être centrée sur un ensemble d'éléments conjoints, visant à favoriser l'affirmation des systèmes d'innovation européen. Importe moins ici le caractère « horizontal » ou « vertical » des politiques promues que le fait qu'elles favorisent les complémentarités systématiques et institutionnelles entre éléments de ces politiques. Il y a une manière de faire européenne qui, dans la globalisation, ne doit pas être dissoute, mais promue et valorisée comme telle.

En pratique cela signifie que le cœur de la politique « industrielle » européenne doit être organisée autour d'une politique de l'innovation ambi-

tieuse, résolument orientée vers la différenciation, tout spécialement dans sa dimension « verticale » De ce point de vue, il convient de noter que doit faire l'objet d'une action particulière non seulement ce qui a trait à la politique des brevets – et beaucoup est à faire dans ce domaine –, mais aussi ce qui touche à la protection et à la promotion des marques ou des labels. Dans ce dernier domaine (celui des labels), la subsidiarité est un facteur clé, même si la promotion et défense des « marques » européennes à l'échelle mondiale doit inclure une action de l'Union. Plus généralement c'est toute la politique de la propriété intellectuelle qui doit faire l'objet d'une mise à jour. Enfin, comme on l'a noté à propos du développement d'une offre européenne en téléphonie mobile, la politique de normalisation – judicieusement menée – peut jouer un rôle décisif.

En pratique ce second scénario suppose que la réforme (en cours et envisagée) des institutions européennes soit aussi l'occasion :

- de repenser et de redéfinir les rapports entre les trois politiques, de manière à libérer un espace d'initiative pour les politiques en faveur de l'industrie ;
- de faire jouer pleinement la clause de « subsidiarité » en redonnant aux initiatives locales (régionales ou nationales) des contenus et des domaines d'intervention véritables.

Plus globalement une telle politique ne peut s'affirmer et se développer que si l'Europe est capable d'affirmer et de défendre sur la scène internationale ses valeurs propres pour les faire admettre dans le cadre d'une diversité qui ne peut concerner que la seule production des séries télévisées !... Pour le dire autrement, la politique industrielle comme la politique commerciale doivent elles mêmes être pensées en fonction d'une clarification sur ce qui, des spécificités du « modèle européen », entend être conservé et défendu, voire promu. L'affirmation souvent répétée de l'existence de « valeurs européennes » doit trouver ici à s'exprimer dans des propositions « stratégiques » sur la place de l'Europe dans le monde et être relayée par des politiques adéquates. Trois domaines peuvent être indiqués brièvement comme constituant autant de questions ouvertes à des politiques et à des initiatives spécifiques de l'Union, au carrefour de pratiques qui relèvent des différentes dimensions de la politique structurelle :

- Le « modèle social » européen, notamment sous la forme de niveau élevé de garanties en matière de prestations indirectes, hautement revendiqué par la Commission elle-même, n'est-il qu'un slogan, ou implique-t-il de la part de l'Union et des pays membres une attitude et des politiques particulières ?

- De même la notion de « service public », qui en Europe a revêtu des contenus plus étendus et substantiels qu'ailleurs (Cartelier et *alii*, 1996) et qui a correspondu à une offre délivrée suivant des protocoles particuliers, doit-elle être abandonnée – en faveur d'une déréglementation générale promue au rang de nouveau standard « global » – ou la défense de cette notion

requiert-elle là encore que des politiques propres permettant de laisser coexister sur le sol européen des modèles et des choix différents, correspondant à des traditions sociales anciennes et fortes ?

- Enfin dans le domaine de la propriété intellectuelle, clairement, se présente une croisée des chemins. En matière de droits de propriété intellectuelle sur le vivant (gènes, OGM, avec leurs immenses conséquences sur les chaînes médico-sanitaires et alimentaires...), comme en matière de droits sur les copyrights et les logiciels, les autorités américaines, par une série de décisions majeures de leurs cours de Justice et du PTO, ont bouleversé la donne et souvent imposés un ensemble de normes de fait, mettant l'Europe, appuyée sur une doctrine souvent différente, en position nettement défensive. Les récentes oppositions des mouvements de consommateurs ou d'agriculteurs contre les aliments à base d'OGM (aux États-Unis comme en Europe), ou dans l'industrie des logiciels, la récente mise en cause des pratiques de Microsoft, montrent cependant qu'en ces matières, rien d'irréversible n'est encore commis.

Certes, ces arbitrages sont autant de nature « politique » qu'économique. Mais en ces matières, n'est-il pas constitutif de ces choix, qu'ils expriment tous à leur manière certaines « préférence de structures » ? De plus, n'est-ce pas le lieu de se souvenir que le moteur de la construction européenne, au dire unanime de ses fondateurs et de ses architectes, a toujours été largement « politique » ? Il y a fort à parier que cette orientation – qui a largement assis la construction « économique » de l'Europe sur des initiatives institutionnelles et politiques visant à constituer son identité tant sur le plan interne (entre pays membres) que sur la scène globale – restera, longtemps encore, une voie parmi les plus féconde d'affirmation de l'ensemble européen. Au demeurant, et ce sera notre dernier mot, l'épisode de la demande française d'un statut particulier pour les biens culturels, finalement endossé par la Commission et objet d'un premier compromis dans le cadre du cycle de l'*Uruguay Round*, illustre clairement, que lorsqu'une volonté nette s'affirme – même si elle a trait à des arguments et des considérations qui ne sont nullement purement « économiques » –, un champ de compromis bien plus important qu'imaginé se trouve ouvert.

Références bibliographiques

- Andreasen L., B. Coriat, F. Den Hartog et R. Kaplinsky (eds) (1995) : *Europe's Next Step. Organisationnal Innovation, Competition and Employment*, Londres, Éd. Frank Cass.
- Amable B., R. Barre et R. Boyer (1997) : *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Paris, Economica.
- Bayard T.O. et E. Kimberly A. (1994) : « Reciprocity and Retaliation in US Trade Policy », *Institute for International Economics*.
- Bello J.H. et A. Holmer (1990) : « The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301 » in *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Bhagwati et Patrick (eds), Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bourgeois J. et P. Demarret (1995) : « The Working of EC Policies on Competition, Industry and Trade: A Legal Analysis » in *European Policies on Competition, Trade and Industry: Conflict and Complementarities*, Buigues, Jacquemin et Sapir (eds), Edward Elgar.
- Bhagwati J. (1990) : « Aggressive Unilateralism: An Overview » in *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Bhagwati et Patrick (eds), Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bhagwati J (1991) : *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press.
- Bhagwati J. et H. Patrick (eds) (1990) : *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Brander J. et B. Spencer (1981) : « Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents and Potential Entry », *Canadian Journal of Economics*, 14, pp. 371-189.
- Buigues P. A. Jacquemin et J. Sapir (1995) : *European Policies on Competition, Trade and Industry: Conflict and Complementarities*, Edward Elgar.
- Cartelier L., J. Fournier et L. Monnier (1996) : *Critique de la raison communautaire. Utilité publique et concurrence dans l'Union européenne*, Paris, Economica et CIRIEC.

- Chamber of Commerce of the United States (1988) : *The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. A Straight-forward Guide to its Impact on US and Foreign Business*, Washington DC.
- Chang H.J. (1994) : *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan Press LTD.
- Commission des Communautés Européennes (1993) : *Livre Blanc sur la Croissance, la compétitivité et l'emploi*.
- Coriat B. (1997) : « The New Dimensions of Competitiveness: Towards a European Approach », *IPTS Review*, n° 15, n° spécial 'Made in Europe', juin.
- Coriat B. et O. Weinstein (1999) : *Organizations and Institutions in the Generation of Innovation*, Communication au 'Summer DRUID Conference', Roskilde, Danemark
- Tyson d'Andrea L. (1992) : « Who's Bashing Whom? Trade conflict in High-Technology Industries », *Institute for International Economics*.
- Destler I.M. (1992) : « American Trade Politics », *Institute for International Economics*. Washington DC
- Dixit A. (1986) : « Trade Policy: An Agenda for Research » in *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Krugman (ed.), Cambridge, MA, MIT Press.
- Freeman C. (1988) : « Japan: A New National System of Innovation? », in *Technical Change and Economic Theory*, Dosi et alii (eds), Londres, Pinter.
- Krugman P. (ed.) (1986) : *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, The MIT Press.
- Krugman P. (1983) : « Targeting Industrial Policies: Theory and Evidence », *Industrial Change and Public Policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Krugman P. (1984) : « The US Response to Foreign Industrial Targeting », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1.
- Liotard I. (1999) : « Les droits de propriété intellectuelle : éléments de protection de l'innovation et outils stratégiques pour les firmes », *Revue d'Économie Industrielle*.
- Magaziner I.C. et R.B. Reich (1982) : *Minding America's Business: The Decline and Rise of the American Economy*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Marchipont J-F. (1995) : « La stratégie industrielle de l'Union européenne : à la recherche d'un concept de politique de compétitivité globale », *Revue d'Économie Industrielle*, n° 71, n° spécial 'Transformations des politiques industrielles dans les années 1990', 1^{er} trimestre.

- Messerlin P. (1995) : *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Paris, Dunod, Collection Ramsès.
- Nelson R. (ed) (1993) : *National Innovation Systems. A Comparative Study*.
- Rainelli M. (1996) : *L'organisation mondiale du commerce*, Paris, La Découverte, Coll. Repères.
- Richardson J.D. (1992) : « The Political Economy of Strategic Trade Policy », *International Organization*, 44 (Winter), 197-35.
- Siroen J-M. (1995) : « Le multilatéralisme, l'Organisation mondiale du commerce et l'Union européenne », *Économie Rurale*, n° 226, mars-avril.
- Souty F. (1997) : *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, Paris, Éd. Montchrestien.
- Taddei D. et B. Coriat (1993) : *Made in France, l'industrie française dans la compétition mondiale*, Paris, Le Livre de Poche.
- US House of Representative (1988) : *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, Conference Report to Accompany HR3, Report 100-576, 100th Congress, 2nd session (20 April).

Complément H

Les enjeux de la propriété intellectuelle : quelles perspectives pour le brevet communautaire

Catherine Dujardin Carpentier

*Maître de Conférences à l'Université de Paris XIII,
Chargée de Mission à l'INPI*

Si l'on s'en tient à la part des brevets déposés dans le monde et à la part du PIB consacré à la recherche⁽¹⁾, l'Europe est à la traîne dans les défis technologiques de cette fin de siècle. En 1996, les pays de l'Union européenne ont déposé 43,1 % des brevets valables sur le territoire du grand marché européen, les États-Unis 33,9 % et le Japon 14,7 % (OST, 1998b). Mais symétriquement, les pays de l'Union européenne ne représentent que 4 % des demandes de brevet au Japon et 16 % aux États-Unis. Au cours des deux dernières décennies, les dépôts de brevet en Europe d'origine américaine et japonaise ont progressé aux dépens des brevets des pays de l'Union européenne, alors que les dépôts de ces derniers aux États-Unis et au Japon ont stagné dans le même temps.

Dans quelle mesure peut-on incriminer les systèmes de propriété intellectuelle (PI) en vigueur en Europe ? Quels sont les véritables enjeux de la PI dans la compétition mondiale ? Pour les américains ces enjeux sont décisifs : c'est bien sous leur pression que ce sujet a fait l'objet d'un volet clef des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le sommet de Marrakech, sous le nom d'Aspects des Droits de PI qui touchent au Commerce (ADPIC). Depuis l'Union européenne se réveille : les propositions de directives se succèdent ; les travaux de la Commission se multi-

(1) L'Union européenne consacrait en 1994 1,9 % de son PIB à la R&D, pendant que les États-Unis et le Japon en consacraient respectivement 2,6 et 2,5 %. Aucun pays de l'Union, excepté la Suède avec 3,3 % n'atteignait le seuil américain de 2,5 % (OST, 1998a).

plient avec l'adoption du *Livre Vert* sur le brevet communautaire et le système des brevets en Europe (CE, 1997). L'attitude européenne est pourtant encore frileuse ; certes la PI joue un rôle important mais elle ne peut à elle seule inverser les tendances en cours. On peut ainsi lire en première page du *Livre Vert* sur le brevet communautaire : « le système des brevets ne peut, en aucun cas, être un frein supplémentaire à la compétitivité des entreprises européennes ». Or, il est de plus en plus manifeste que la PI ne doit pas être considérée seulement comme un outil annexe, mais bien central des politiques d'innovation et que les enjeux de la PI sont probablement plus importants qu'ils n'y paraissent. Il suffit de se reporter aux récents débats sur la définition de règles minimales de PI au niveau mondial et leur adoption par les pays les moins avancés, comme aux débats actuels sur l'harmonisation des législations au niveau européen.

On a coutume de considérer la PI comme un système de droits qui porte atteinte au droit de la concurrence, mais qui finalement est un mal nécessaire si l'on veut stimuler la création et éviter l'essoufflement à long terme de nos systèmes économiques. Notre intention est ici de dépasser cette vision caricaturale des titres de PI, fondée sur l'exercice d'un droit de monopole et de montrer que la PI est amenée à jouer un rôle plus étendu, un rôle notamment de coordination *ex ante* des activités innovantes, contribuant ainsi à la définition des règles du jeu concurrentiel à long terme.

Du droit de propriété à l'instrument de régulation d'un processus

Prenant appui sur l'article séminal de Arrow (1962), l'approche standard assimile l'invention à la production de connaissances. Le caractère de bien public de l'information est à l'origine de la défaillance du marché dans l'allocation des ressources à la recherche. Ne pouvant s'appropriier les résultats de leur recherche, les acteurs économiques ne sont pas incités à investir dans ce domaine. En instaurant un droit de propriété sur le bien public, on restaure du même coup une certaine efficacité dynamique, mais au prix d'un coût social, dans la mesure où le bien public n'est plus mis à la disposition de tous les agents. Le brevet est alors présenté dans la littérature comme un compromis de second rang entre les exigences de l'incitation *ex ante* et celles de l'efficacité sociale *ex post*. Empruntant une approche normative, celle de la maximisation du bien être social, le débat académique sur l'efficacité des systèmes de PI se réduit à un problème d'arbitrage appropriation versus diffusion dans une perspective essentiellement statique.

Cette instrumentalisation du brevet dans l'approche standard conduit très clairement à occulter certaines fonctions stratégiques du brevet, comme celles qui s'appuient sur son rôle de diffusion et qui sont clairement mises en évidence dans le rapport Lombard (1998). En présentant l'appropriation

et la diffusion comme deux notions antinomiques, le débat économique passe à côté d'enjeux importants de la PI.

Pour les néo-schumpétériens, l'innovation n'est pas réductible à une production de connaissances, c'est à dire à un résultat, mais doit être envisagée comme un processus d'acquisition de compétences nouvelles. Une grande partie des connaissances mises en œuvre dans l'innovation sont tacites et donc non transférables. Mais assez curieusement, cette école s'interdit de construire une théorie alternative du brevet : si la firme se définit par des compétences tacites, l'innovation ne peut être appropriée que par les acteurs qui ont conduit le processus et le brevet est inutile.

Schumpeter pourtant n'avait pas écarté d'emblée toute fonction du brevet dans le processus d'innovation : « Le principal avantage tiré par une entreprise d'une position de vendeur unique, obtenue au moyen d'un brevet ou d'une stratégie monopolistique, ne consiste pas tant dans la possibilité pour cette firme de se livrer temporairement aux agissements d'un monopoleur que dans la protection acquise de la sorte contre la désorganisation momentanée du marché, ainsi que dans les coudées franches obtenues pour la réalisation d'un programme à long terme. » (Schumpeter, 1947, p. 142). Ce qui est important, pour l'auteur, dans le processus de destruction créatrice, c'est moins la notion d'équilibre que le caractère évolutionniste du système. Dans cette perspective, le brevet n'est pas seulement un droit de propriété sur un résultat mais il est utilisé par les acteurs pour contrôler le processus d'innovation dans la durée. Le passage de la notion de résultat à la notion de processus est essentiel pour comprendre les véritables enjeux de la PI aujourd'hui. Cette prise de position autorise une vision plus large du brevet qui, nous le verrons plus loin, intègre une fonction de diffusion dans les mécanismes d'appropriation à long terme.

Le brevet comme option ou droit d'accès à des connaissances

Assimilant le brevet à un droit de propriété sur un résultat, une innovation, les économistes de l'approche standard font l'hypothèse implicite du dépôt de brevet en phase terminale du processus d'innovation. Kitch fut l'un des premiers à admettre que le brevet pouvait être déposé relativement tôt dans le processus d'innovation. Il existe, de ce fait, une différence entre l'invention telle qu'elle est décrite dans les revendications figurant dans la demande de brevet et l'incarnation physique de l'invention « A claim is an abstraction and generalization of an indefinitely large number of concrete, physical objects » (Kitch, 1977).

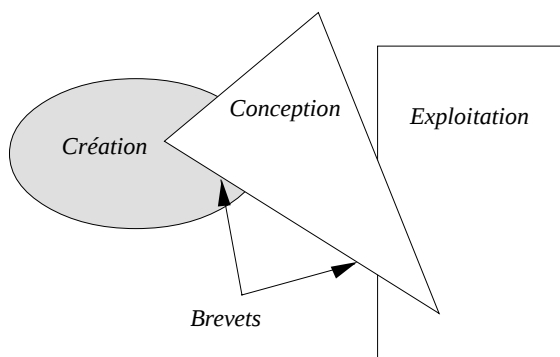
Les responsables de la propriété industrielle dans les entreprises accordent une attention toute particulière au moment du dépôt dans le processus. Il s'agit là d'une décision stratégique qui doit prendre en compte la maturité du concept et l'état de la concurrence sur le sujet. Si le brevet est déposé trop tôt, le concept peut être mal défini et les revendications seront

inadaptées aux pratiques industrielles et commerciales qui verront le jour. La couverture risque d'être alors peu efficace. En revanche, si le dépôt est tardif, les revendications seront plus précises, mais l'entreprise s'expose au risque d'être doublée par un concurrent.

Le choix du moment du dépôt dépend aussi de la politique visée. Si le but est l'exclusivité d'exploitation, la revendication doit être solide : il vaut mieux attendre que la technologie soit la plus aboutie possible ; on retrouve le cas décrit par l'approche standard. Mais, si le but est la stratégie de licences, un dépôt plus précoce, même avec des revendications moins précises, peut s'avérer suffisant.

Ces aspects stratégiques de la PI ne peuvent être mis en évidence que dans une vision renouvelée du processus d'innovation, celle d'un processus séquentiel comprenant une phase amont de création ou de conceptualisation et une phase aval de production de l'innovation ou de conception. Dans un tel schéma, le brevet, à l'articulation des deux phases, peut être assimilé à une option et les investissements de développement en phase aval à l'exercice de cette option.

La place du brevet dans le processus d'innovation



Cette présentation du processus permet de comprendre pourquoi 80 % des brevets ne sont jamais exploités⁽²⁾ et que les autres sont exploités dans des délais plus ou moins longs. Comme droit d'accès à des connaissances, le brevet n'est pas seulement un résultat mais devient un instrument de régulation du processus innovant dans son ensemble.

(2) D'après Michel, 1994.

De nouveaux rôles pour le brevet

Les questions abordées habituellement par les économistes, à la suite des travaux pionniers de Nordhaus (1969) et de Scherer (1972), portent sur l'opportunité de mettre en place un système fort ou un système faible de protection, le premier favorisant les innovations radicales, le second les innovations incrémentales, en jouant notamment sur les caractéristiques institutionnelles du brevet, sa durée, sa hauteur ou encore sa largeur⁽³⁾. Comme le suggère l'article de Ordover (1991) sur la comparaison des systèmes de brevet américain et japonais, au vu des deux critères de l'approche normative, l'exclusion et la diffusion, on peut s'interroger sur la pertinence d'un tel débat. L'auteur montre que les systèmes faibles de protection, qui sont supposés décourager les investisseurs, ne sont pas toujours incompatibles avec la croissance – ces derniers utilisant d'autres moyens de protection. Et qu'inversement les systèmes forts de protection ne sont pas l'ennemi de la diffusion, dans la mesure où ils autorisent plus de latitude pour la négociation (de licences).

Élargir le débat sur la PI, c'est aussi élargir le champ de l'analyse économique et considérer les activités de création ou de conceptualisation comme des activités économiques à part entière. Or, une des limites essentielles de l'approche standard est qu'elle ne parvient pas à rendre compte de la spécificité des activités de création, en particulier de l'incertitude qualitative qui caractérise les processus d'échanges d'informations constitutifs de telles activités. La prise en compte de cette dimension dans l'analyse économique soulève de nombreuses difficultés, telles que l'absence d'objectivité des biens échangés ou encore l'indétermination des équilibres, autant d'éléments qui rendent inopérants les mécanismes de coordination et de régulation par le marché. Ces implications analytiques libèrent un espace théorique qui permet de justifier de nouveaux rôles pour le brevet, qui ne sont plus fondés sur les seuls mécanismes d'exclusion mais qui passent aussi par des mécanismes de diffusion dans le contrôle du processus de transfert des connaissances et du partage de la rente sur longue période (Carpentier, 1999).

Avec le développement rapide des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) et l'incertitude technologique qui en résulte, les acteurs économiques sont amenés à adopter des comportements plus coopératifs que concurrentiels dans la construction de leur nouvel environnement technologique. Les stratégies de brevet sont alors des stratégies plus offensives que défensives qui s'appuient sur le rôle de médiation du brevet dans une logique de court terme ou sur son rôle de signal dans une logique de long terme. La question de l'efficacité de l'institution brevet et de sa responsabilité dans les résultats technologiques européens ne peut éluder plus longtemps ces nouvelles perspectives.

(3) Il s'agit là du problème de partage de la rente entre innovateurs successifs. Avec les outils conceptuels de l'approche standard, il est impossible de créer une incitation qui soit optimale à la fois pour les pionniers et pour les améliorateurs.

Les enjeux du brevet communautaire

Le contexte de l'innovation a profondément changé depuis vingt ans. La globalisation des marchés et la montée des alliances stratégiques, la tertiairisation, le caractère systémique et cumulatif des NTIC, modifient sensiblement l'usage de la propriété intellectuelle par les acteurs économiques et par voie de conséquence la nature des débats la concernant. Les questions de PI débordent largement du cadre statique de l'approche standard centré sur des problèmes d'incitation et concernent, dans une perspective plus dynamique que normative, le problème de l'efficacité du couplage recherche-industrie et la définition des nouvelles règles du jeu concurrentiel.

L'efficacité du couplage recherche-industrie

Comparées à celles de ses principaux concurrents, les performances scientifiques de l'Union européenne sont plutôt bonnes, mais au cours de ces vingt dernières années, les performances technologiques, industrielles et commerciales dans les secteurs de pointe comme l'électronique ou les technologies de l'information se sont détériorées. C'est ainsi que le *Livre Vert sur l'Innovation* souligne le « paradoxe européen » (CE, 1995). Rien d'étonnant à ce que le couplage recherche-industrie constitue l'un des axes forts des propositions du rapport de mission de Guillaume (1998) sur la technologie et l'innovation

Le système de brevet est doublement concerné par ces questions de dynamique industrielle : d'un côté, en protégeant le concept dans une phase amont du processus, il facilite son insertion dans de nouveaux dispositifs techniques et favorise le transfert de connaissances de la recherche vers l'industrie ; de l'autre, par sa qualité d'instrument juridique, il facilite les échanges d'informations qui sont l'essence même du processus d'innovation : on met en avant ici la fonction de médiation du brevet, fonction d'autant plus importante que le caractère combinatoire et cumulatif de la technologie est prononcé et que les forces stratégiques en œuvre dans cette dynamique sont inégales.

Favoriser le processus d'intégration économique par la promotion du brevet communautaire

Le système de brevet actuellement en vigueur en Europe a été instauré par la convention de Munich en 1973 ; il est géré par un organisme non communautaire : l'office européen des brevets (OEB)⁽⁴⁾. Ce système a l'avantage d'instituer une procédure de délivrance unique pour tous les pays désignés par le déposant, mais, une fois délivré, le brevet n'a plus d'européen que le titre puisqu'il se décline en autant de brevets nationaux que de pays

(4) L'OEB comporte à ce jour dix-neuf pays membres : les Quinze de l'Union européenne, la Suisse, la principauté de Monaco, le Liechtenstein et Chypre.

désignés et oblige le déposant à verser des annuités d'entretien auprès de chacun des offices nationaux concernés, s'il souhaite conserver ses droits.

L'absence d'un système de brevet de portée unitaire sur l'ensemble de l'espace économique européen constitue un frein à l'investissement à l'échelle européenne. Le passage au brevet communautaire qui permet de disposer d'une protection valable sur tout le marché intérieur et non plus seulement sur les pays désignés constitue pour les entreprises un facteur incitatif supplémentaire dans la poursuite de stratégies de dimension européenne.

Par ailleurs le système actuel est source d'inégalités et de dysfonctionnements. Compte tenu des coûts additionnels de protection pour chaque pays désigné, les entreprises adoptent des politiques de désignation sélectives dont les conséquences sont opposées aux objectifs du marché unique. En effet, la concentration des demandes sur les grands États membres défavorise les plus petits tant sur le plan des transferts de technologie que sur le plan de l'attrait qu'ils offrent pour l'investissement (CE, 1997).

Restaurer la confiance des acteurs dans le système de PI : l'harmonisation du contentieux

Compte tenu du caractère systémique des nouvelles technologies, les agents sont amenés à échanger des informations avec d'éventuels partenaires ou concurrents dans le cadre de relations informelles ou de coopérations, mais ils n'ont souvent qu'une confiance mitigée dans leurs partenaires. L'introduction de plus en plus fréquente dans les contrats de recherche de clauses de propriété industrielle portant sur l'appropriation des résultats obtenus permet de contrôler le comportement opportuniste du partenaire.

Le brevet est amené ainsi à jouer un rôle de médiation⁽⁵⁾ visant à renforcer le climat de confiance qui est essentiel dans tout processus d'échange d'informations contenant une forte dose d'incertitude, ce qui est le cas dans le domaine de la recherche pré-compétitive. La diffusion des connaissances n'a plus le caractère fortuit de l'approche académique mais comporte un aspect décisionnel et volontaire.

Pour jouer de manière efficace son rôle de médiateur et faciliter les échanges d'information, le système de brevet doit faire preuve d'une grande visibilité. En raison de la complexité du système juridictionnel actuel, les acteurs n'ont qu'une confiance mitigée dans le brevet. Le système en vigueur ne permet pas, en effet, d'éviter l'existence de divergences d'inter-

(5) Cette dimension du brevet est présente dans les travaux de de Brousseau et de Bessy (1997). Les auteurs suivent une démarche néo-institutionnelle inspirée de celle North (1990), dans laquelle la règle de droit participe du cadre institutionnel qui définit des contraintes formelles et informelles pesant sur les comportements individuels. L'incitation à innover par le brevet n'est pas liée à une protection rigide bien définie dans le temps et dans l'espace, mais au contraire à une définition minimale et incomplète d'un principe de droit qui permet aux acteurs de négocier les modalités effectives de valorisation de leur effort d'invention.

prétation du droit européen entre les différentes juridictions nationales. Les actions en contrefaçon ou en annulation doivent être introduites auprès des tribunaux nationaux de chaque pays pour lequel le brevet européen a été délivré⁽⁶⁾.

Plus que le coût du dépôt et d'entretien, ce qui rebute les entreprises, notamment les petites, ce sont les coûts de mise en œuvre de la protection devant les cours et les tribunaux (enforcement). Ce défaut de visibilité est perçu aujourd'hui comme une des causes majeures de la difficulté d'accès des entreprises innovantes au système des brevets et pénalise le transfert des connaissances dans le couplage recherche-industrie. L'harmonisation du contentieux devrait soutenir le processus de coopération en phase amont, et relancer la dynamique de l'innovation par une plus grande fluidité des échanges et une ouverture plus large sur des partenaires européens. Avec la création en 1982 d'une cour d'appel unique au niveau fédéral, ayant compétence en matière de brevets, les États-Unis ont vu des changements radicaux dans les lois des droits de propriété intellectuelle (IPR Law) et leur application. L'existence d'un dispositif judiciaire adapté et le coût des recours devant les tribunaux peuvent ainsi avoir un impact décisif sur les bénéfices associés à la protection par le brevet.

L'harmonisation du contentieux était au programme de la conférence intergouvernementale, réunie à Paris à l'initiative de la France les 24 et 25 juin derniers, et regroupant les dix-neuf pays membres de l'OEB. La conférence propose d'examiner la mise en œuvre d'actions visant à raccourcir les procédures judiciaires et éviter le plus possible les divergences de jurisprudence entre les États membres de l'OEB. Ces actions concernent la désignation d'un nombre restreint de tribunaux spécialisés dans le droit des brevets (deux ou trois par pays) avec la mise en place d'une formation continue des magistrats de ces tribunaux, la reconnaissance par les États du principe d'arbitrabilité des litiges relatifs au brevet européen et enfin, la création d'une entité commune que les juridictions nationales pourraient saisir.

Ces actions vont dans le sens des propositions qui sont faites par les institutions européennes concernant le brevet communautaire (CE, 1999). La Commission propose également la réduction du nombre de tribunaux nationaux compétents pour traiter des questions de validité et de contrefaçon, mais avec la différence que la décision rendue par le tribunal national aura ici effet dans tous les états contractants. Cette proposition, qui supprime tout problème de divergence de jurisprudence, conduit à une simplification évidente des procédures judiciaires, mais peut être considérée par les utilisateurs comme une source potentielle d'insécurité juridique. La création d'une cour d'appel commune, aujourd'hui anticonstitutionnelle, devrait contribuer à lever en partie la réticence des entreprises.

(6) Ainsi, l'annulation du brevet allemand issu d'une demande européenne n'aura pas d'influence sur la validité du brevet français qui en est également dérivé, même si les deux pays ont adopté les mêmes critères de brevetabilité.

Renforcer la dynamique de l'innovation : faciliter l'accès des PME et des laboratoires publics à la PI

L'apparition de l'euro et son corollaire, la création d'un marché unique à l'échelle du continent européen, repoussent naturellement les frontières des entreprises. Cette révolution géographique entraîne aujourd'hui une accélération des opérations de fusions, acquisitions et des révisions totales d'organisation et de stratégie. L'organisation de la recherche industrielle s'en trouve également affectée. Le renchérissement du coût de la R&D, le recentrage des entreprises sur leur métier de base accentuent la division du travail dans les activités innovantes entre grandes entreprises, PME et secteur public. Si le scénario actuel se prolonge, celui d'une « world company », la plus légère possible en effectifs, faisant appel à la sous-traitance et passant au scanner de la création de valeur les activités qu'elle conserve, les PME et les start-up ne devraient pas disparaître. Le rôle des laboratoires publics et des PME de haute technologie dans la dynamique industrielle est aujourd'hui largement reconnu.

Contrairement à l'hypothèse schumpétérienne de la grande entreprise, l'innovation n'est pas l'apanage des grandes entreprises. Sur la période 1980-1989, les PME (< 250 salariés) sont à l'origine de près du quart des brevets européens déposés par les entreprises industrielles et commerciales d'origine française (Carpentier, 1998). Cette vitalité des PME dans les dépôts de brevet peut surprendre si l'on considère le handicap que constitue pour elles un coût de dépôt et d'entretien particulièrement élevé. Ces chiffres montrent à l'évidence l'importance du brevet pour ces firmes. Face aux grandes entreprises, les PME ne peuvent opposer que leur créativité ; le brevet, comme actif incorporel versé au capital de l'entreprise, est alors un atout essentiel pour entreprendre des négociations, entrer dans un réseau ou encore mobiliser des ressources financières.

Les partenariats en matière de recherche mettent en relation des acteurs variés de statut et de taille souvent différents. Il est fréquent d'observer aujourd'hui des alliances ponctuelles entre, par exemple, PMI de biotechnologie et grands de la pharmacie (« Big Pharma ») au détriment de la prise de contrôle totale, autrefois la règle⁽⁷⁾. Cette asymétrie des partenaires est particulièrement visible dans les données de co-brevet. Les codépôts entre firmes du secteur privé sont majoritairement des codépôts entre firmes de taille différente. Les complémentarités recherchées dépassent la simple complémentarité technique. Les petites entreprises trouvent auprès des grandes entreprises des moyens, financiers, humains ou en capital pour poursuivre leur recherche. Les grandes entreprises recherchent dans les plus petites de nouvelles compétences, une plus grande mobilité intellectuelle dans la création. Elles n'hésitent plus à participer au capital de start-up en leur apportant leur savoir-faire industriel par l'octroi de licence exclusive. Dans tous

(7) « Le temps des alliances stratégiques », *Les Échos*, 12 mai 1999.

les cas de figure, la propriété industrielle est au cœur de ces coopérations ; elle joue un rôle déterminant dans le partage de la rente entre partenaires et contribue à l'équilibre des forces stratégiques entre les acteurs. Le brevet n'est plus seulement un droit de propriété, il devient un instrument central de coordination dans le processus d'innovation.

Troisième acteur enfin : le secteur public. Les laboratoires publics jouent un rôle essentiel dans la formation de nouvelles compétences et la création de nouvelles activités. L'étude confiée par la direction de la technologie au centre de sociologie de l'innovation de l'École des Mines de Paris, en mai 1998, montre que les entreprises issues de la recherche publique ont un taux de survie important (entre 70 et 80 % après cinq ans) et une propension à créer des emplois environ trois fois supérieure à la moyenne. Pour 95 % d'entre elles, le transfert de technologie s'est fait par la mobilité d'au moins un chercheur du laboratoire public vers ces entreprises.

La récente loi sur l'innovation et la recherche⁽⁸⁾ a pour objet d'encourager ce transfert et la création d'entreprises utilisant les résultats de la recherche publique. Avec le nouveau statut du chercheur et la création de fonds publics d'amorçage thématiques⁽⁹⁾, le gouvernement espère tripler le nombre de brevets déposés par les laboratoires publics et accélérer le processus de création d'entreprises innovantes. Le secteur public n'est pas en reste dans l'univers de la propriété industrielle puisqu'il est à l'origine de près de 12 % des brevets européens d'origine française, dont 3,4 % proviennent de la recherche fondamentale et des laboratoires des universités (Carpentier, 1998).

On peut s'étonner de dépôts de brevets par le secteur public. L'objectif recherché par les laboratoires n'est pas celui de l'exclusion dans l'exploitation d'une innovation, mais celui de faire germer de nouvelles activités industrielles. Là encore, comme actif incorporel fondateur de nouvelles activités, particulièrement prisé par les investisseurs lors des tours de table financiers, le brevet contribue largement à la création d'entreprises innovantes et au transfert des connaissances de la recherche publique vers l'industrie.

Or, l'une des principales réticences pour les PME et les laboratoires publics à se couvrir par un droit de propriété réside dans les coûts des procédures judiciaires et le faible montant des dommages versés qui n'est pas suffisamment dissuasif pour empêcher les grandes entreprises de prendre le risque d'utiliser les connaissances protégées.

Le rapport du Commissariat général du Plan « Recherche et innovation : place et stratégie de la France dans la compétition mondiale » propose des solutions comme celles qui consistent à aménager le crédit d'impôt recher-

(8) Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.

(9) Couplés avec des incubateurs qui seront mis en place au sein des universités et des organismes de recherche.

che pour inciter les PME à déposer des brevets (notamment par la prise en compte des frais d'assurance litige) (CGP, 1999). La mise en place au niveau européen de systèmes d'assurance-litige dans le domaine de la PI en faveur des PME doit être envisagée comme une mesure prioritaire. Comme tenu de l'existence de seuils, tant pour les marchés financiers de l'innovation et que ceux de l'assurance, seules des solutions à l'échelle européenne peuvent être envisageables.

Les mesures portant sur la réduction du coût du brevet (taxes de procédure et de maintien) sont des mesures qui bien entendu rendent le brevet plus accessible pour tous. Mais contrairement au dispositif américain qui propose des tarifs différents suivant la taille des entreprises, les mesures prises⁽¹⁰⁾ par l'OEB en 1996 puis en 1998 (prenant effet pour les premières en juillet 1997 et en juillet 1999 pour les secondes) sont applicables de la même manière à tous les déposants. Si l'on s'en tient à la fonction de médiation du brevet dans l'équilibre des rapports de force entre acteurs, il est regrettable que ces diminutions n'aient pas été l'occasion pour les offices nationaux d'établir des tarifs préférentiels pour les PME, les inventeurs individuels et les universités, tarifs qui auraient pu être financés par une réduction moindre pour les grandes entreprises.

Enfin, il existe une loi américaine qui n'existe pas réellement dans le système actuel et dont l'application faciliterait grandement la promotion du brevet auprès des chercheurs publics. Cette loi prévoit en effet un délai de grâce d'un an durant lequel un inventeur peut introduire une demande de brevet sans que le fait que son invention ait été portée à la connaissance du public lui soit préjudiciable. Les scientifiques ressentent fréquemment l'utilité d'une divulgation préalable au dépôt, notamment lorsqu'il s'agit de faire des tests pour vérifier si l'invention fonctionne. La Commission prépare une communication à ce sujet qui repose sur l'idée d'un dépôt provisoire d'une demande de brevet permettant de conférer une date de dépôt sur base de formalités simples et sans paiement de taxe.

Le passage au brevet communautaire prendra du temps, mais les enjeux sont importants. Par la simplification des procédures et l'allègement de leur coût, le brevet communautaire devrait renforcer la confiance des acteurs dans le système de propriété industrielle et contribuer à une plus grande efficacité du couplage recherche-industrie. L'élargissement de l'Union européenne vers l'Est va rendre encore plus complexe les processus de décision politique et rend impératives des innovations institutionnelles⁽¹¹⁾. Avec la mise en place du brevet communautaire, les offices nationaux ne devraient pas disparaître. Ils continueront à jouer un rôle important dans le domaine

(10) Ces mesures concernent principalement les taxes de procédure c'est-à-dire les taxes de dépôt, de recherche et de désignation.

(11) Papon P. (1999) : « Un New Deal pour une Europe de la recherche et de la technologie », *Les Échos*, 17 mai.

du brevet national et européen, mais ils devront étendre leurs activités dans la promotion du système de propriété industrielle, et de manière plus spécifique dans l'accès des PME à cet instrument⁽¹²⁾.

La PI au service d'une politique industrielle européenne

Depuis 1990, l'Union européenne a perdu plus de 15 % de sa part mondiale de brevets européens et américains. Dans le même temps, les États-Unis ont vu leur part s'accroître de 20 % (sur six ans). Les américains dominent largement dans les domaines émergents, technologies de l'information et biotechnologies. Sur les 13 000 brevets européens portant sur des logiciels, 75 % sont détenus par des entreprises non européennes. Cette situation est fortement préjudiciable à l'Union européenne, la privant d'une source de revenus importante.

Le système de brevet est là encore doublement concerné par ces questions de compétitivité internationale. D'un côté, en contribuant à la sécurité de l'environnement juridique des firmes, il favorise le lancement de grands programmes technologiques. De l'autre, par son rôle de signal, il intervient dans les stratégies d'annonce des acteurs visant au contrôle de leur environnement et à la stabilisation de leur revenu sur longue période.

Stabiliser l'environnement juridique : clarifier le débat sur la brevetabilité

En 1973, la convention de Munich a exclu de la brevetabilité les programmes d'ordinateur en tant que tels. Depuis la position de l'OEB s'est assouplie notamment sous la pression des américains qui cherchent à étendre leur protection en Europe ; l'office estime aujourd'hui que les inventions techniques mises en œuvre par un programme d'ordinateur peuvent être brevetées. Mais cet artifice juridique a entretenu la confusion auprès des SSII qui sont restées très attachées aux droits d'auteur, s'inquiétant pour d'éventuels conflits entre les deux formes de PI⁽¹³⁾. Dans le domaine des biotechnologies, après plus de dix années de débats dont l'épisode marquant fut le refus d'un premier compromis par les eurodéputés en mars 1995, le Parlement européen a fini par donner son feu vert en mai 1998 sur un projet de loi définissant les conditions de brevetabilité des inventions biotechnologiques⁽¹⁴⁾. Ce flou juridique dans les technologies émergentes a très certainement pénalisé l'Union européenne par rapport aux États-Unis

(12) La Commission lancera une action pilote, dans le cadre du 5^e programme-cadre R&D, destinée à soutenir les activités des offices nationaux de brevets orientées vers la promotion de la propriété industrielle.

(13) Veglio C. (1999) : « Une source de revenus qui échappe aux entreprises de l'Union », *La Tribune*, 6 avril.

(14) La directive européenne a été adoptée le 6 juillet 1998. L'Union européenne dispose désormais d'un cadre légal unifié sur la question de la brevetabilité d'organismes génétiquement modifiés (OGM) d'origine végétale, animale ou humaine. Les inventions

et au Japon et explique en partie les résultats obtenus par la Communauté dans les dépôts de brevets.

Si la protection de la nouvelle technologie est faible et la législation concernant la brevetabilité peu rigoureuse, les industriels hésitent à se lancer dans des projets d'investissement, dont ils mesurent difficilement la rentabilité. Certains industriels préfèrent délocaliser leurs laboratoires de R&D dans des pays qui offrent une meilleure garantie en matière de PI. D'autres renoncent à leurs projets. Aujourd'hui un programme de comptabilité ou un programme financier d'achat et de ventes de devises est brevetable aux États-Unis et au Japon⁽¹⁵⁾ mais n'ayant pas de « contribution technique » il n'est pas brevetable en Europe. L'entreprise américaine pourra venir concurrencer ses homologues européennes avec des systèmes dont le développement aura pu être amorti aux États-Unis à l'abri du monopole, tandis que l'entreprise européenne n'abordera pas le marché américain dans les mêmes conditions⁽¹⁶⁾. Il en résulte des distorsions de concurrence à l'avantage des firmes d'outre-Atlantique, qui pourront ainsi acquérir une avance technologique sur les autres pays.

Ces différences de protection dans l'étendue des droits conférés s'étendent aussi aux moyens de les faire respecter. Ainsi, dans sa communication de février dernier, la commission mentionne le cas d'un titulaire de brevet portant sur un programme, qui, aux États-Unis, pourra attaquer directement le distributeur de programmes contrefaits qui figurent sur un support, tandis qu'en Europe, en raison de la limitation de la protection à l'invention technique qui a recours à un programme, le titulaire du brevet ne pourra s'attaquer qu'à l'utilisateur final du programme et non au distributeur de la disquette qui n'est alors que complice (CE, 1999).

Inversement lorsque la législation devient plus claire, la fonction incitative du brevet se trouve renforcée. La directive de juillet 1998 sur la brevetabilité des inventions biotechnologiques n'est certainement pas étrangère au lancement en février dernier d'un vaste programme en France confié à un groupement d'intérêt scientifique, qui a été créé à cet effet, « Génoplante », regroupant laboratoires publics et grandes firmes, visant à accumuler des connaissances sur le génome des grandes cultures et à les valoriser via le dépôt de brevets.

jugées contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, telles que les procédés de clonage des êtres humains, sont exclues de la brevetabilité. La directive établit une distinction entre invention (brevetable) et découverte (non brevetable). Elle ne permet de breveter des séquences de gènes humains ou animaux que dans la mesure où celles-ci représentent des solutions techniques (fabrication d'un médicament...).

(15) Les États-Unis ont rendu publiques en février 1996 les nouvelles lignes directrices pour les examinateurs concernant les inventions liées aux programmes d'ordinateur : alors que par le passé une revendication portant sur un algorithme mathématique n'était acceptée que si une transformation physique était présente, une approche plus pragmatique est aujourd'hui recommandée, qui se base sur l'exigence d'« utilité » de l'invention (CE, 1997).

(16) Loisel B. (1999) : « Les logiciels appliqués aux activités économiques sont-ils protégeables par brevet ? », *Les Échos*, 26 mars.

Ces remarques montrent à l'évidence que la règle de droit ne peut être comprise en dehors du projet de structuration d'un système économique auquel elle participe (Joly, 1995). La politique de PI doit conduire à une plus grande harmonisation des législations des pays membres dans des domaines particulièrement sensibles pour l'intégration communautaire. L'absence, par exemple, d'une législation européenne spécifique définissant la protection des droits commerciaux pour les technologies à valeur ajoutée appliquées ou développées en orbite, pénalise l'industrie spatiale européenne. Comme le souligne l'avis du Comité économique et social sur la communication de la Commission sur l'Union européenne et l'espace⁽¹⁷⁾, il est fondamental, compte tenu de l'engagement européen considérable dans la station spatiale internationale, qu'une réglementation soit établie en Europe en matière de brevets et de licences, de façon analogue à ce qui a déjà été fait par les États-Unis et est en cours d'élaboration au Japon et en Russie.

Afficher une plus grande transparence sur le fonctionnement et le rôle des institutions

Les américains ont en général moins d'état d'âme sur les questions de brevetabilité, dès lors que des enjeux économiques sont présents. L'Europe, plus soucieuse d'obtenir un consensus dans le respect des droits des individus et des peuples à défendre leur identité culturelle, finit toujours avec plus ou moins de retard sur les États-Unis à trouver des façons détournées de parvenir à la dite brevetabilité. Cela a été le cas du vivant avec la directive européenne du 6 juillet 1998. Cela sera probablement le cas du programme d'ordinateur dans un avenir proche.

Il ne devrait pas être du ressort de l'OEB de discuter des problèmes d'éthique ou du principe de précaution. L'absence de comité démocratique d'éthique au niveau européen ou mondial et de comité intergouvernemental d'expertise technique, comme dans le domaine de la sécurité alimentaire, conduit l'Office européen à refuser des brevets sous le couvert du principe de précaution ou de l'éthique. Le discours de José Bové aux portes de l'OMC aujourd'hui est assez révélateur de cette confusion institutionnelle. Refuser de breveter le vivant, en bloc, n'est pas une solution au problème de la sécurité alimentaire. Le système de brevet a pour objet d'inciter à produire des connaissances, celles qui permettront justement de se prémunir contre des calamités futures. Comme le souligne justement Daniel Cohen, l'un des pionniers de la recherche sur le génome humain, c'est le mal qu'il faut combattre et non la science.

Il est indispensable de créer des instances distinctes de celles de la PI, représentatives de la société, les unes pour trouver des règles universelles, visant à définir un minimum d'éthique, les autres pour clarifier le principe de précaution et les modalités de son élaboration. Les entreprises ne pren-

(17) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens (COM, 1996).

dront pas le risque, en général, de développer, à partir de connaissances brevetées, des innovations qui seraient contraire aux principes d'éthique et de sécurité environnementale, édictés par de telles instances.

Promouvoir un système de PI conforme à une vision européenne des échanges mondiaux : clarifier les conditions d'accès ultérieur aux ressources protégées

S'il existe un rôle qui incombe bien aux offices, c'est celui de la définition de l'étendue des droits octroyés et ce, dans le respect des conventions internationales. Cette question est au cœur des problèmes de partage de la rente sur longue période et conditionne le développement des échanges au niveau mondial. On ne compte plus les abus outre-Atlantique qui ont conduit au pillage du patrimoine naturel des pays en développement par des multinationales et ont placé ces pays dans une situation de plus en plus critique. Contrairement aux textes américains, la directive européenne de juillet 1998 a pris soin de distinguer les découvertes (non brevetables) des inventions (qui seules le sont). Elle a pris soin également de reconnaître le privilège ancestral de l'agriculteur : celui d'utiliser, sans payer de droits, le produit de sa récolte ou de son élevage, provenant d'OGM (organismes génétiquement modifiés) protégés par un brevet, à des fins de multiplication ou reproduction sur sa propre exploitation⁽¹⁸⁾.

Les avis sont partagés à propos du Tiers-Monde. Si certains dénoncent le pillage du patrimoine naturel des pays en développement par des multinationales qui vont breveter et y revendre à prix fort les OGM tirés des plantes indigènes, d'autres pensent que la brevetabilité du vivant stimule l'investissement et le bien être de tous y compris au Sud. Les accords ADPIC donnent un délai de cinq à dix ans aux pays en développement pour s'adapter aux nouvelles règles. Mais bien des pays pauvres n'ont pas les moyens de mettre en place les outils permettant de défendre leurs intérêts.

Il est important que les chercheurs engagés dans ces projets de recherche génomique s'interrogent sur l'impact social et économique des nouvelles variétés qui seront mises sur le marché et qu'ils soient entendus dans les débats de PI. Les nouvelles variétés résistent mieux aux maladies et sont dotées d'une meilleure qualité de grains et permettent de nourrir davantage d'habitants, mais elles ont aussi à l'origine de la faillite et de l'exclusion des plus petits paysans d'Asie et d'Amérique latine qui sont incapables de payer les intrants et les équipements nécessaires pour exploiter le potentiel

(18) Les textes américains outrepassent ce privilège de l'agriculteur. La firme américaine Monsanto est donc en droit de poursuivre le paysan qui sème OGM et qui garde une partie de sa récolte pour faire de la graine. Monsanto a même été plus loin puisque les manipulations génétiques lui ont permis de créer une semence stérile « Terminator ». Cette arme fatale, ou servage des temps modernes, lui permet ainsi d'éviter d'engager toute poursuite contre l'agriculteur. La colère dans le milieu agricole ne s'est pas faite attendre, ni les menaces judiciaires de la Foundation on Economic Trends. Monsanto a dû faire marche arrière, du moins temporairement.

de ces variétés. Ainsi Monsanto vend des semences capables de résister à certains herbicides, mais vend naturellement l'herbicide en même temps. Comme le souligne Jeremy Rifkin (1998), président de la Foundation on Economic Trends et auteur du *Siècle Biotech*, que se passe-t-il si les gènes de résistance aux herbicides ou au virus introduits dans ces variétés passent dans les mauvaises herbes ?

Un véritable consensus européen sur le champ de la brevetabilité et sur l'étendue des droits conférés est un atout supplémentaire pour l'Union européenne pour défendre sa vision du libre-échange dans les négociations de l'OMC. Accroître la visibilité du système européen de PI, en particulier par l'instauration du brevet communautaire, devrait donner plus de crédibilité et de poids à la position européenne. Le brevet n'est pas seulement un outil d'appropriation, il est aussi un instrument de régulation d'un processus dynamique de changement technique. Les débats sur la PI ne peuvent être dissociés des questions cruciales de l'équilibre des échanges dans le monde. Oublier ces aspects, c'est faire le jeu de quelques grandes multinationales, accepter que soit privatisée la PI et anémier le rôle de la recherche publique pourtant essentiel dans ce domaine.

La PI comme instrument de coordination : créer des systèmes d'information et de veille adaptés aux besoins des utilisateurs

En période de rupture technologique, le problème de la recherche n'est pas tant le problème du dilemme du prisonnier (i.e. la production du bien collectif utile à tous, mais que personne ne veut financer) que le problème de l'indétermination des équilibres. Le problème n'est pas d'apporter une nouveauté produisant un avantage concurrentiel dans un environnement stable. Il est de construire le contexte du futur cadre concurrentiel de marchés qui n'existent pas encore. Les préoccupations des entreprises sont moins de réaliser des gains de productivité sur les processus de production en cours que de nouer de nouvelles alliances et trouver des partenaires dans la compétition qu'elles se livrent pour le contrôle du nouvel environnement.

Par ses effets de signal et de réputation, le brevet est un instrument essentiel des stratégies d'annonce des acteurs dans le contrôle et la stabilisation de leur environnement et de leurs performances sur longue période. Toutefois, ces stratégies diffèrent selon les technologies. La topographie des inventions est déterminante dans l'utilisation qui est faite du brevet par les acteurs (Merges et Nelson, 1994). Lorsque les applications industrielles ou prospects présentent une topographie simple⁽¹⁹⁾ (c'est le cas notamment des spécialités thérapeutiques), le brevet est utilisé pour délimiter un territoire très en amont, à l'abri duquel l'entreprise pourra engager un programme

(19) Ces applications correspondent à des inventions discrètes pour lesquelles le déposant est mieux placé que quiconque pour développer son invention. Dans certains cas des utilisateurs peuvent être mieux placés mais les relations entre inventeur et utilisateurs relèvent alors davantage de la coopération que de la rivalité (c'est le cas de la biologie).

de R&D sans risquer d'être imitée. Mais lorsque les applications industrielles présentent des topographies plus difficiles à déchiffrer (en particulier dans les technologies cumulatives et systémiques comme l'électronique, l'informatique ou l'aéronautique), les stratégies de PI s'inscrivent davantage dans une perspective d'anticipation d'accords de licence, afin d'accélérer la diffusion de la technologie et le processus de normalisation qui est le support même des mécanismes d'appropriation à long terme.

Dans l'électronique grand public, précise Didier Lombard dans son rapport, « l'adéquation entre les contenus (programmes) et les contenants (matériels), notamment dans un contexte d'internationalisation des marchés (internationalisation de l'industrie des programmes mais aussi besoin de réaliser des économies d'échelle dans la production des matériels) conduit à l'adoption de normes uniques et mondiales ». On assiste alors à une véritable course au standard, comme c'est le cas aujourd'hui dans la télévision numérique. Les futurs systèmes impliquent que s'imposent des standards dans toute la chaîne audiovisuelle (systèmes de réception, de diffusion, de programmation et de facturation). Le brevet est alors utilisé dans le cadre de stratégies technologiques destinées à faire gagner une technologie contre une autre. Les entreprises qui parviennent à développer une technologie chercheront par le biais de licences accordées à bas prix à l'ensemble des constructeurs à imposer leur technologie comme nouveau standard du marché.

Ces pratiques de PI ne sont pas sans soulever d'éventuels conflits avec des politiques de normalisation. « La mondialisation des échanges exige que les caractéristiques relatives de certains produits ayant des relations entre eux permettent leur liaison et leur interchangeabilité » (Ramphft, 1998). L'existence d'une norme internationale conditionne la possibilité d'échanger certains produits au niveau mondial. Or les droits acquis de propriété industrielle gênent souvent de manière importante le processus de consensus sur une norme. Si la propriété industrielle et la normalisation portent sur le même objet, une solution technique à un problème technique, elles sont en revanche sous-tendues par des philosophies différentes. « La propriété industrielle accorde au breveté un monopole temporaire d'exploitation pour lui permettre de tirer une rémunération de son effort d'innovation, tandis que la normalisation se fonde sur la nécessité de s'accorder sur une solution technique commune, qui a vocation à se généraliser, de façon à favoriser le développement commercial de produit » (Lombard, 1998). Aussi la prévention d'éventuels conflits entre normalisation et propriété intellectuelle devient une préoccupation croissante des organismes de normalisation.

Or, l'opposition entre normalisation et PI est plus formelle que réelle. Une entreprise impliquée dans un projet de normalisation cherche le plus souvent à imposer sa technologie comme norme ; pour ce faire, elle doit adapter sa politique de PI pour entraîner l'adhésion des autres parties prenantes en accordant par exemple des licences gratuites ou à faible prix.

Aussi bien pour l'organisme de normalisation, qui s'inquiète de l'existence d'un brevet qui viendrait ruiner l'avenir d'une norme, que pour l'industriel qui s'inquiète de faire partie du train de la technologie qui supportera la nouvelle norme, il est important de réfléchir aujourd'hui sur les performances des banques de données nationales et internationales dans cette perspective. Conçues le plus souvent pour des recherches d'antériorité, ces banques manquent cruellement de points d'entrée en prise directe avec les préoccupations des acteurs économiques, comme le secteur d'activité de l'entreprise, les normes existantes... L'initiative de l'INPI de créer un observatoire de la PI à Lille en 2000 relève de cette démarche. L'accroissement de la concurrence et la mondialisation font apparaître de nouveaux besoins d'information orientés vers une définition plus stratégique et plus internationale de la PI. L'une des missions de cet observatoire résidera dans le développement de services ciblés d'information.

Le danger du tout brevetable : adapter la PI aux nouvelles technologies

À la différence de l'Europe qui a exclu de la brevetabilité les logiciels en 1973, les États-Unis ont une position plus souple depuis longtemps. Au cours des années quatre-vingt, on a pu assister à une croissance spectaculaire du nombre d'entrepreneurs qui préférèrent une protection par le brevet, espérant ainsi améliorer la protection de leurs droits comparativement à une législation, fondée sur le droit d'auteur, jugée trop étroite. « S'il s'agit là pour les entrepreneurs d'un réflexe de défense pour faire front aux pirates et aux cloneurs de tout genre, cette pratique et son institutionnalisation risquent de porter un coup d'arrêt à la dynamique de l'innovation, enfermant chaque producteur derrière des murailles élevées et rendant de ce fait impossible toute pratique combinatoire » (Zimmermann, 1995). Les développeurs craignant de subir une avalanche de procès individualisés, relatifs à telle ou telle procédure protégée et pourtant communément employée dans un logiciel, c'est la compétitivité de l'industrie américaine qui pourrait s'en trouver affectée.

De même, la brevetabilité du vivant risque de poser à l'avenir quelques difficultés qui devront conduire à une adaptation de la PI dans ce secteur. Deux juristes du Michigan prennent l'exemple suivant d'une firme souhaitant développer un nouveau médicament⁽²⁰⁾. Pour déterminer les effets secondaires, elle a besoin de tester le composé vis-à-vis de nombreux récepteurs avec lesquels il est susceptible d'interagir. Mais si l'information portant sur chacun de ces récepteurs est brevetée, alors elle doit négocier autant d'accords de licence qu'il existe de brevets concernés. La situation pourrait devenir rapidement inextricable. Les juristes suggèrent alors une solution qui viserait à créer des organismes centralisateurs (comme la SACEM pour

(20) Deroin P. (1998) : « Brevets : la foire d'empoigne », *Biofutur*, juillet-août.

des droits d'auteur) pour éviter la multiplication des négociations bilatérales et les éventuels blocages⁽²¹⁾.

La protection des nouvelles technologies posent de nouveaux problèmes qui ne trouvent pas nécessairement de réponse dans l'adaptabilité des droits existants mais par la mise en place de droits spécifiques. Dans l'exemple des programmes d'ordinateur, l'Europe a choisi d'adapter le droit d'auteur plutôt que de créer un droit spécifique. Or le droit d'auteur ne protège que l'écriture du logiciel et non sa fonctionnalité et les sociétés d'informatique qui recourent au droit d'auteur ont parfois du mal à défendre leurs droits⁽²²⁾, en particulier dans un contexte où il devient particulièrement facile de copier, distribuer et télécharger des logiciels sur Internet. Avec le développement du numérique, Jean Martin, expert auprès de la commission européenne, se pose la question de l'adaptabilité de la PI à la gestion des nouvelles richesses et de la nouvelle économie. « Si les techniques viennent perturber le droit, elles sont aussi porteuses de solutions : de vastes programmes technologiques publics ont été engagés pour élaborer des réponses techniques au défi du numérique. Ils visent l'identification des œuvres et le contrôle de leur utilisation » (Martin, 1999).

Conclusion

La PI doit être envisagée un élément de régulation intégré d'une politique industrielle européenne. La règle de droit doit être cohérente avec un projet de développement économique et social. Un dispositif communautaire adapté devrait permettre non seulement de restaurer la confiance des acteurs économiques et de combler ainsi une partie du retard de notre continent, mais aussi de défendre une certaine éthique dans les débats au sein des grandes organisations mondiales comme l'OMC.

Il est urgent de faire sauter le verrou des problèmes juridictionnels qui constituent aujourd'hui un frein à l'évolution de la règle de droit en Europe et de mettre en place des groupes d'experts intergouvernementaux sur des questions clés, comme celles que posent l'évaluation scientifique des risques des manipulations génétiques ou le développement du numérique. C'est à ce titre que la PI contribuera de manière efficace à la réussite d'une politique industrielle européenne.

(21) Des portefeuilles pourraient regrouper des droits concernant des inventions souvent associées dans les demandes. Les organismes redistribueraient ensuite les dividendes entre les détenteurs.

(22) Cf. « La grande vulnérabilité des éditeurs de logiciels », *Les Échos*, 10 septembre 1997.

Références bibliographiques

- Arrow K.J. 1962) : « Economic Welfare and the Allocation of Ressources for Invention », in *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Nelson (ed.), N.J. Princeton University Press, Princeton.
- Bessy C. et E. Brousseau (1997) : « Brevet, protection et diffusion des connaissances : une relecture néo-institutionnelle des propriétés de la règle de droit », *Revue d'Économie Industrielle*, n° 79, numéro spécial 'L'économie industrielle de la science', 1^{er} trimestre.
- Carpentier C. (1998) : *Économie du brevet. Nouveaux apports théoriques et empiriques*, Thèse de Doctorat en Sciences Économiques, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- Carpentier C. (1999) : « Droits de propriété et élaboration de nouvelles connaissances. Coopérations, réseaux et consortiums » in *La rupture technologique*, Bourles (ed.), Paris, Economica, Collection 'Grands Débats'.
- CE (1995) : *Livre Vert sur l'Innovation*, Commission européenne, Bulletin de l'Union européenne, Supplément 5/95.
- CE (1997) : *Promouvoir l'innovation par le brevet*, Livre Vert sur le Brevet communautaire et le système des brevets en Europe, COM (97), 314 final.
- CE (1999) : *Promouvoir l'innovation par le brevet. Les suites à donner au Livre Vert sur le Brevet communautaire et le système des brevets en Europe*, COM (99), 42 final.
- COM (1996) : *L'Union européenne et l'espace : promouvoir les applications, les marchés et la compétitivité de l'industrie*, Bruxelles, COM (96), 617 final.
- Guillaume H. (1998) : *Innovation et recherche technologique*, Rapport de mission sur la technologie et l'innovation, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.
- Joly P.B. (1995) : « À quoi serviront les brevets en biotechnologie ? Une analyse des logiques de la transformation des droits de la propriété intellectuelle » in *Changement institutionnel et changement technologique*, Basle, Dufourt, Héraud et Perrin (eds), CNRS Éditions.
- Kitch E. W. (1977) : « The Nature and Function of the Patent System », *The Journal of Law and Economics*, vol. 20.

- Lombard D. (1998) : *Rapport sur la propriété industrielle : le brevet pour l'innovation*, Direction générale des stratégies industrielles, Secrétariat d'État à l'Industrie, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, février.
- Martin J. (1999) : « Le développement du numérique s'accompagne à la fois d'une mise en cause et d'un renouveau de la propriété intellectuelle » in *Le nouvel état du monde. Les 80 idées force pour rentrer dans le 20^e siècle*, Cordelier (ed.), La Découverte.
- Merges R.P. et R.R. Nelson (1994) : « On Limiting or Encouraging Rivalry in Technical Progress: The Effect of Patent Scope Decisions », *Journal of Economic Behavior and Organization*, 25.
- Michel J. (1994) : « Brevets : enjeux et stratégies », *Réalités Industrielles*, juillet-août.
- North D. (1990) : *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Ordover J.A. (1991) : « A Patent System for Both Diffusion and Exclusion », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 1, winter.
- OST (1998a) : *Les chiffres clés de la science et de la technologie*, Paris, Economica, Coll. Économie Poche.
- OST (1998b) : *Science et technologie. Indicateurs 1998*, Paris, Economica.
- Ramphft C. (1998) : « Le rôle des brevets et des normes dans l'innovation et l'emploi », *Avis et Rapports du Conseil Économique et Social*, n° 11, Les Éditions des Journaux Officiels.
- Rifkin J. (1998) : *Le siècle biotech*, Paris, La Découverte.
- Schumpeter J.A. (1947) : *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Row.
- Zimmermann J-B. (1995) : « L'industrie du logiciel » in *Changement institutionnel et changement technologique*, Basle, Dufourt, Héraud et Perrin (eds), CNRS éditions.

Complément I

Géographie économique et intégration européenne^(*)

Lionel Fontagné

TEAM, Université de Paris I

L'activité économique n'est pas distribuée uniformément en Europe : une fraction limitée de l'espace produit l'essentiel des richesses. Historiquement, cette concentration a pu avoir des fondements tangibles, comme la localisation des bassins miniers, l'existence de nœuds de communication fluviale etc. Pourtant, avec la dématérialisation croissante de l'activité économique, cette concentration de l'activité dans l'espace ne s'est pas démentie. Elle concerne aujourd'hui également des activités de service comme la finance. L'espace économique est donc fondamentalement hétérogène et ne recoupe pas nécessairement l'espace national. Le Bassin rhénan, ou plus généralement la « banane bleue » largement médiatisée, transcendent les frontières nationales.

Une seconde dimension de la localisation des activités concerne la distribution dans l'espace de la diversité des activités économiques. À agglomération donnée des activités, il n'est pas indifférent en effet que chaque pôle dispose de l'ensemble de la palette des activités ou se spécialise sur une fraction d'entre elles. Si seules jouent des externalités de proximité de la demande, d'inputs spécifiques ou de fournisseurs plus nombreux, et en présence de coûts de transport non négligeables, l'agglomération peut se faire sans spécialisation trop poussée. Si au contraire les coûts de transport sont limités et les rendements très fortement croissants, l'agglomération des activités se doublera d'une forte spécialisation des pôles d'activité.

(*) Notre réflexion s'est enrichie des débats au sein du groupe « Géographie économique du Plan, dirigé par Françoise Maurel.

La première de ces deux dimensions, prise isolément, est d'abord une question d'aménagement du territoire et de préférences collectives. À une dissémination homogène des activités dans l'espace, on peut préférer un espace dual associant quelques pôles très importants, à de vastes zones préservées ou orientées vers l'exploitation des seules ressources liées au sol. La diffusion limitée des externalités de connaissance dans l'espace, et plus généralement le fait que la croissance soit un phénomène localisé, assignent une certaine efficacité à un tel schéma.

La seconde dimension, au contraire, dépasse la réflexion sur l'occupation de l'espace. Si les différentes localisations sont fortement spécialisées, elles deviennent sensibles à des chocs sectoriels asymétriques. Si les spécialisations ne sont pas toutes équivalentes d'un point de vue dynamique, certaines localisations deviendront de façon auto-entretenu de plus en plus attractives.

De ce second point de vue, le processus d'intégration européenne peut avoir des conséquences importantes. Liberté des mouvements de biens et services, de capitaux et de personnes, libéralisation des marchés publics, ouverture des monopoles, monnaie commune abaissant les coûts d'information et facilitant les arbitrages, réforme de la politique agricole commune modifiant profondément le statut de l'agriculture, élargissement prochain à l'Est, se combinent en effet avec un renouvellement radical des moteurs de la croissance économique : globalisation de l'économie et ses traductions institutionnelles, révolution des technologies de l'information, etc.

L'intégration européenne est donc de nature à modifier la géographie économique de l'Europe (Commissariat Général au Plan, 1999). Si tout le monde s'entend sur cette évidence, il n'existe pas de consensus sur la nature exacte des mécanismes à l'œuvre. Il est d'usage de souligner que les forces d'agglomération vont être libérées, entraînant une concentration des activités. Mais jusqu'où ? Selon quelles modalités de combinaison des deux dimensions identifiées précédemment ? Avec quelles conséquences pour la croissance et les politiques économiques ? Et comment concilier cet argumentaire avec la persistance d'une très forte diversification des économies des pays membres ?

Cette note essaie de clarifier le débat, en considérant les développements théoriques et empiriques les plus récents. Elle souligne que les forces de divergence les plus profondes ne sont pas celles généralement identifiées. Ces forces peuvent justifier, *ad minima*, des politiques horizontales correctrices au niveau européen.

Dans un premier temps, nous essayons de montrer comment les structures industrielles répondent effectivement à une chute des coûts de transaction. La réduction continuelle des coûts de transaction en Europe, depuis le Marché commun, a-t-elle conduit à une spécialisation des économies européennes ? Comment les firmes ont-elles répondu à ce renforcement permanent de la concurrence ?

Une deuxième partie est consacrée au degré de spécialisation et donc d'asymétrie des chocs entre économies européennes et, au sein de ces économies, entre régions. L'analyse des coûts de la frontière permet d'expliquer pourquoi les forces d'agglomération ont jusqu'ici joué de façon différenciée entre régions et entre économies.

Dans une troisième partie nous examinons plus particulièrement les conséquences probables de la combinaison du Marché unique et de la Monnaie unique. Nous montrons que l'analyse du passage à la Monnaie unique en termes de coûts de transaction doit être dépassée.

Enfin, prenant acte des changements profonds des conditions de la croissance économique, nous examinons dans une dernière partie la forte concentration des activités à caractère technologique au sein de l'économie européenne. Cette forte spécialisation est une force de divergence n'ayant pas jusqu'ici reçu l'attention nécessaire.

Ce constat nuancé amène en conclusion à examiner un certain nombre de recommandations de politique économique. Les politiques horizontales sont-elles suffisantes pour entraîner une occupation harmonieuse de l'espace et y assurer une diversité suffisante des activités ? Ou bien doit-on adopter des politiques plus ciblées, de nature industrielle ou commerciale ?

Comment les structures industrielles répondent-elles à une chute des coûts de transaction ?

La mise en place du Marché commun et plus récemment celle du Marché unique ont diminué à deux reprises les coûts de transaction en Europe dans des proportions importantes. Les effets de ce processus d'intégration réelle peuvent être examinés de deux points de vue. On peut tout d'abord analyser, dans la grande tradition des théoriciens des unions douanières, les effets respectifs de création et de détournement de flux d'échanges associés à cette chute discriminatoire des coûts de transaction. On pourrait sans difficulté citer un nombre à peu près équivalent d'évaluations empiriques « démontrant » qu'un effet l'a emporté sur l'autre et réciproquement. Mais surtout, cette tradition a longtemps considéré, en stricte application de la théorie classique du commerce international, que l'ouverture et donc la chute des coûts de transaction entraînait la spécialisation.

Or si la création du Marché commun, s'est effectivement accompagnée d'une forte croissance des échanges intra-européens, ces échanges n'ont pas entraîné une forte spécialisation des pays membres. Les premiers travaux empiriques des années soixante (Balassa, Drèze, etc.) ont au contraire mis en évidence l'importance des échanges croisés au sein des branches entre partenaires du Marché commun. Sur la base des méthodes de calculs de l'époque, environ 80 % des échanges des pays du noyau dur étaient « intra-branche » au milieu des années soixante-dix.

Nous avons là un premier élément de réponse aux interrogations soulevées précédemment : l'intégration n'entraîne pas nécessairement une spécialisation des espaces économiques. Bien au contraire, grâce au Marché commun, les économies européennes se sont diversifiées ; les structures industrielles, révélées par les échanges, sont devenues plus similaires.

Toutefois, l'intégration était restée inachevée : on relevait ainsi au milieu des années quatre-vingt de fortes différences de prix hors taxes entre pays membres ne se réduisant pas aux coûts de transport, différences caractéristiques d'un marché imparfaitement intégré. Dès lors, l'absence de mouvement de spécialisation ou de concentration de l'activité dans l'espace ne découlait-il pas précisément de l'échec de la première phase du processus d'intégration européenne ? N'était-ce pas le résultat de la « non-Europe », dont le rapport Cecchini donnait une évaluation détaillée : maintien des formalités aux frontières, de barrières non tarifaires aux échanges de biens et de services, de marchés publics, de normes... ? Sur la base de ce diagnostic, le *Livre Blanc* de 1985 sur l'achèvement du Marché unique, conforté par une batterie d'études *ex ante*, proposait l'abolition des barrières à la circulation des biens, services et facteurs de production à l'intérieur de la Communauté européenne : il s'agissait de supprimer les coûts de la non-Europe. En conformité avec cette approche, les quelque 300 mesures adoptées dans le cadre de l'Acte du Marché unique (1986) consistaient globalement en une libéralisation du commerce de biens et de services via la suppression des barrières non tarifaires ayant résisté au Marché commun, une suppression des formalités aux frontières, une libéralisation des marchés publics, une reconnaissance mutuelle des normes. La libéralisation des mouvements de facteurs, notamment par une déréglementation et une intégration financières, et la déréglementation de nombreux secteurs d'activité complétaient la panoplie de mesures.

Comment percevait-on alors la réponse probable des économies européennes à ce second choc à la baisse sur les coûts de transaction ? Il faut distinguer de ce point de vue les économies de la périphérie de l'Union européenne, pour lesquelles les risques de divergence n'avaient pas été minimisés par la Commission européenne, du cœur de l'Union européenne, pour lequel un scénario de développement des échanges sur un mode intra-branché était fait.

Cette seconde partie du scénario faisait toutefois débat : les quelque quarante volumes d'études commandées par la Commission s'appuyaient en effet largement sur les enseignements de la « nouvelle économie internationale » et, en conformité avec ces nouvelles approches renvoyaient le message « intégration – intra-branché – économies d'échelle – efficacité – croissance ». Les échanges intra-branché entre économies relativement similaires auraient alors comporté des coûts d'ajustement minimes tout en procurant d'importants gains de variété et d'efficacité (rendements croissants). À l'opposé de ces conclusions, les nouveaux modèles de géographie économique du début des années quatre-vingt dix suggèrent qu'une réduction des coûts

de transaction est susceptible de promouvoir une agglomération des activités et donc de renforcer la spécialisation des pays. L'échange pourrait alors devenir plus inter-branches. Krugman (1993), tirant les « leçons du Massachusetts », concluait alors que l'intégration complète des marchés de biens au sein de la Communauté devait, à l'image des États-Unis, conduire à de fortes spécialisations sectorielles en Europe.

Mais comme devait le souligner l'exercice d'évaluation *ex post* du Marché unique engagé très tôt par la Commission (Commission européenne, 1996), la catégorisation des échanges structurant le débat sur les effets de l'intégration économique, en spécialisation (échanges inter-branches) et diversification (échanges intra-branche), est totalement inadaptée à la réalité. Il est en effet crucial d'établir une distinction entre différenciation horizontale (par la variété) ou verticale (par la qualité) des produits appartenant à une même branche et faisant l'objet d'un échange croisé. L'échange intra-branche de produits différenciés par leur qualité est une forme de spécialisation : il s'agit d'une spécialisation de gamme au sein des industries, à défaut d'une spécialisation par industrie. Il est donc vain d'opposer intra-branche et spécialisation pour réfléchir aux conséquences de l'intégration économique sur la géographie des activités économiques. Fondamentalement, il y aurait une division qualitative du travail entre pays positionnés sur la haute qualité (image de marque des firmes, contenu des produits en travail qualifié ou en innovation etc.) et pays spécialisés sur la basse qualité. Il n'est pas exclu que cette ligne de partage corresponde à celle qui pourrait exister entre Nord et Sud de l'Europe, ou plus généralement entre centre et périphérie.

Confirmant au moins partiellement ces nouveaux développements théoriques, l'évaluation *ex post* du Marché unique (Commission européenne, 1997) souligne que les échanges intra-européens s'appuient largement sur une différenciation verticale des produits. La progression attendue du caractère intra-branche des échanges intra-communautaires est confirmée. Corrélativement, le commerce inter-branches, premier type de commerce au début des années quatre-vingt, a sensiblement diminué depuis. Toutefois, contrastant avec le cœur du raisonnement *ex ante*, la part du commerce croisé de variétés reste relativement stable, et c'est celle du commerce croisé de qualités qui se développe. Sur la base des critères de recouvrement et de dispersion des valeurs unitaires retenus par Fontagné et Freudenberg (1997), le commerce intra-branche en différenciation verticale représente le principal type de commerce en Europe en 1994. On retrouve dans ces résultats une nette distinction entre le cœur et la périphérie de l'Europe, dont les situations divergent fortement. Il n'est pas nécessaire de souligner combien la situation grecque diverge de celle des pays du cœur de l'Union européenne. Plus intéressant, l'Espagne grâce à sa rapide convergence vers la structure de commerce des pays plus développés, fait aujourd'hui partie de ce groupe et affiche une situation proche de celle de l'Italie.

Spécialisation des régions, diversification des nations

Doit-on finalement considérer que la « non-Europe » dénoncée dans les études *ex ante* sur le Marché unique a empêché la spécialisation des pays européens ? L'absence de forts effets de spécialisation nationale liés à l'abaissement de ces barrières souligne que le scénario de spécialisation/concentration des activités doit être nuancé dans le cas européen. Deux explications principales de cette difficulté peuvent être données. D'une part, l'économie géographique accorde une place centrale aux conditions initiales (Krugman et Venables, 1996), ce qui est souvent oublié : l'Union européenne partant d'une situation de forte diversification peut continuer sur une trajectoire assez faiblement concentrée. D'autre part, régions et États ne doivent pas être confondus : l'intégration européenne pourrait entraîner plutôt une spécialisation régionale que nationale (Fontagné, 1998). Et la première de ces deux formes de spécialisation ne saurait être captée par des données nationales d'échanges. Si tel était le cas, il resterait toutefois à justifier la résistance plus grande des nations que des régions aux forces centripètes.

La thèse d'une forte spécialisation régionale est défendue par De Nardis, Goglio et Malgarani (1996) sur la base d'une plus grande dispersion de la production manufacturière entre régions qu'entre états. Une analyse en composante principale sur les séries de valeur ajoutée manufacturière, pour une centaine d'industries et cinquante-six régions et groupes de régions administratives, permet d'identifier en Europe cinq régions de spécialisation manufacturière homogène. Les auteurs décomposent alors la variance des productions régionales pour identifier ce qui est relèvé de chocs régionaux et de chocs nationaux. Le résultat de l'exercice est sans ambiguïté : l'asymétrie des chocs entre les cinq macro-régions est très forte, en particulier pour deux d'entre elles présentant une corrélation négative.

Fatas (1997) met également en évidence une spécialisation des économies européennes ne s'articulant pas aux nations mais plutôt aux régions. Si le cycle des affaires a une forte composante nationale, s'approfondissant au cours du temps, alors l'asymétrie des chocs augmente de façon endogène avec l'intégration : les forces de spécialisation sont à l'œuvre. Or, l'intégration semble au contraire avoir favorisé la spécialisation régionale, les nations tendant quant à elles à réduire leur spécialisation. Sur l'ensemble de la période considérée, la corrélation des variations d'emploi est en moyenne plus forte au sein des économies nationales qu'entre les régions des économies nationales et l'Europe. Mais ce résultat cache une évolution singulière : la cohérence des nations se réduit fortement d'une sous période à l'autre, alors que la corrélation avec l'Union européenne à douze s'accroît. Au total, au sein de l'Union européenne à douze les asymétries entre régions au sein d'un pays sont devenues au moins aussi fortes qu'entre pays.

Un troisième élément de réponse est apportée par Fuss (1998), qui s'intéresse à la symétrie des chocs sur le revenu par tête. L'auteur utilise un modèle dynamique décomposant les séries en une composante commune aux séries et une composante spécifique, afin d'identifier si les régions sont

soumises à des chocs communs et y répondent de façon corrélée (positivement). Trois groupes de régions sont identifiés. Le premier comprend les régions belges, la plupart des régions françaises et italiennes, certaines régions allemandes et espagnoles et l'Irlande. Un second groupe comprend la plupart des régions allemandes et espagnoles, le Danemark et certaines régions françaises et italiennes. Enfin, un dernier groupe, fortement asymétrique par rapport au reste de l'Union européenne, associe la Grèce, le sud de l'Italie, quelques régions portugaises, le Royaume-Uni (à l'exception des régions du sud et du nord-ouest), le Luxembourg, deux régions allemandes (dont Berlin) et deux régions néerlandaises.

Aussi les questions de non-convergence régionale deviennent-elles pré-occupantes, et ceci d'autant plus que des politiques correctrices ont été mises en évidence. Les fonds structurels ont représenté une dépense moyenne de 20 milliards d'euros sur la période 1994-1998⁽¹⁾ (tableau 1), concentrés sur le FEDER et l'objectif 1. S'y ajoutent les actions spécifiques au bénéfice des pays dits « de la cohésion ». Or la vitesse de convergence a décroché de son trend de 2 % l'an depuis le premier choc pétrolier. De 1973 à 1992 elle s'établit à seulement à 1,3 % (Martin, 1997). À ce rythme, la moitié seulement des écarts de revenu par tête entre « cœur » et « périphérie » seraient résorbées aux alentours de 2050.

Ces résultats concordants suggèrent d'abandonner la référence habituelle au prisme d'analyse de la géographie économique que constituent les régions américaines. Ils dessinent une carte de l'Europe beaucoup plus nuancée que l'opposition entre un cœur et une périphérie homogènes. C'est au cœur des nations européennes que les mécanismes d'agglomération et de métropolisation (Thisse, 1998) sont à l'œuvre. La spécialisation et la concentration de l'activité ne seraient donc pas incompatibles avec la progression du commerce intra-branche, marquant le développement des échanges entre nations également diversifiées, mais concentrant en leur sein les activités dans quelques pôles.

Mais comment expliquer, dans le cas européen, cette plus forte résistance des nations que des régions aux forces d'agglomération ? L'analyse économique du coût de la frontière, qui constitue le dernier développement des équations de gravité pour modéliser les échanges bilatéraux, ouvre une piste de recherche intéressante pour répondre à cette question. Les volumes naturels de commerce, tels que déterminés par la combinaison de la taille des marchés et de l'existence de frictions, sont simulés à partir des élasticités obtenues sur un échantillon de référence. Du point de vue de l'économie géographique, l'existence d'une frontière, fut-elle supprimée de jure, a un effet négatif sur les échanges comparativement aux échanges entre régions d'un même pays. Head et Mayer (1988) calculent des effets frontière au sein du Marché unique allant de douze à vingt. En moyenne, fran-

(1) Les engagements sont plus importants (113 milliards sur la période) mais les taux de réalisation assez bas.

1. Les fonds structurels 1994-98

Objectif 1 : Développement des régions en retard (éligibilité)

- Paiements 1998
- Paiements 1994-1998

Objectif 2 : Régions en reconversion ou en déclin industriel (éligibilité)

- Paiements 1998
- Paiements 1994-1998

Objectif 3 : Chômage de longue durée, insertion professionnelle des jeunes, égalité hommes-femmes

- Paiements 1998
- Paiements 1994-1998

Objectif 4 : Adaptation des travailleurs aux mutations industrielles

- Paiements 1998
- Paiements 1994-1998

Objectif 5a : Accélération de l'adaptation des structures agricoles (réforme PAC, modernisation pêche)

- Paiements 1998
- Paiements 1994-1998

Objectif 5b : Ajustement structurel des régions rurales (éligibilité)

- Paiements 1998
- Paiements 1994-1998

Objectif 6 : Régions à faible densité de population (éligibilité)

- Paiements 1998
- Paiements 1994-1998

Total

- Paiements 1998
- Paiements 1994-1998

Source : D'après 10^e rapport annuel sur les fonds structurels.

chir une frontière est équivalent en Europe à multiplier la distance moyenne de transport par un facteur quatre. Ou encore, le tarif équivalent est de 37 %. Les auteurs soulignent que les secteurs dans lesquels les effets frontières sont les plus importants ne sont pas ceux pour lesquels les travaux sur le Marché unique avaient identifié de fortes barrières non tarifaires. Ceci explique pourquoi les études intégrant les obstacles non tarifaires tels qu'évalués par les études *ex ante* sur le Marché unique, comme Fontagné et alii (1998), ne parviennent pas à mettre en évidence d'effet massif de leur suppression. L'existence de barrières non tarifaires, avant l'achèvement du Marché unique, renforçait artificiellement la part de l'intra-branche dans le commerce intra-communautaire : ces barrières freinaient le processus « naturel » de spécialisation des pays membres. Aussi la suppression de tels obstacles a-t-elle conduit – toutes choses égales par ailleurs – à réduire la part du commerce intra-branche en Europe et à renforcer le commerce inter-branches et la spécialisation des pays. Mais cet effet reste modeste. La suppression des formalités aux frontières s'inscrit quant à elle dans une tendance plus générale de recul des coûts de transaction (développement des infrastructures), recul favorisant le commerce intra-branche. Le commerce en différenciation horizontale, portant sur des produits plus substituables, reste plus sensible aux coûts de transaction que le commerce de qualités. *A contrario*, il apparaît clairement que les formalités aux frontières ne représentaient pas un obstacle au commerce inter-branches basé sur de fortes différences de prix : leur suppression n'a eu aucun effet identifiable.

Les conséquences réelles du passage à la Monnaie unique

Comme l'enseigne l'économie géographique, les effets de l'intégration économique peuvent présenter de très fortes discontinuités. Aussi, n'est il pas exclu *a priori* que le scénario de spécialisation attendu du Marché commun, puis du Marché unique, se réalise finalement au bénéfice du passage à la monnaie unique.

Tel n'était pas en tout cas le scénario central retenu par le rapport Emerson, qui avait avancé le « mécanisme 13 » de l'union ainsi formulé : « (...) l'intégration découlant de 1992 et de l'UEM entraînera une modification des structures industrielles dans le sens d'un renforcement des échanges intra-industriels et des investissements croisés, ce qui signifie que la plupart des pays exporteront et importeront des produits provenant de divers secteurs industriels. L'avantage comparatif classique qui veut que les pays se spécialisent dans certaines productions perdra de son importance. Par conséquent les chocs spécifiques à certains secteurs ne toucheront plus forcément certains pays en particulier. » Cette idée n'était pas nouvelle puisque Kenen (1969) soulignait déjà que la diversification des outputs des pays membres d'une union monétaire était de nature à renforcer la symétrie des chocs : deux régions produisant les mêmes biens seraient sujettes à des chocs symétriques.

À l'opposé de cette argumentation, l'idée d'une Europe à deux vitesses, ou plus précisément celle d'un cœur soumis à des chocs symétriques avec ceux de l'Allemagne et d'une périphérie regroupant l'essentiel des pays européens, s'est largement nourrie de la thèse de l'existence de fortes asymétries structurelles (Bayoumi et Eichengreen, 1993). Au niveau macroéconomique et sur la période 1962-1988, le caractère fortement asymétrique des chocs entre les pays du cœur de l'Europe (Allemagne, France, Benelux) et ceux de la « périphérie » (les pays européens moins avancés plus le Royaume-Uni et l'Italie) contraste avec la beaucoup plus grande symétrie des chocs entre régions américaines.

Depuis ces premiers travaux laissant augurer du caractère essentiellement politique et difficilement soutenable de la monnaie unique dans son périmètre actuel, le débat s'est réorienté vers l'hypothèse d'un degré endogène d'asymétrie des chocs : le processus d'intégration serait de nature à modifier le degré d'asymétrie des chocs (Boone, 1997 ; Frankel et Rose, 1998 ; Fontagné et Freudenberg, 1999). Il s'agit alors de savoir si l'union monétaire va renforcer le degré de spécialisation des pays membres. Le passage à l'euro, analysé en termes de baisse des coûts de transaction, va-t-il susciter une agglomération des activités ? Toutefois, analyser la Monnaie unique en termes de coûts de transaction passe à côté d'une dimension certainement au moins aussi importante : la suppression de l'incertitude de change.

L'impact de l'incertitude de change sur le commerce international a généralement été examiné par référence au volume des échanges internationaux : une incertitude élevée sur le change, en changes flexibles, pourrait réduire le volume du commerce. Cette idée n'a cependant jamais reçu de vérification empirique (Sekkat, 1998). Par contre, si l'on s'intéresse à la nature du commerce, plutôt qu'à son volume, les différents types de commerce sont inégalement affectés par (la suppression de) l'incertitude de change. Et ceci pour au moins deux raisons.

D'une part, lorsque les échanges sont fondés sur de forts avantages comparatifs, des variations de change limitées ont un impact mineur. Par contre, lorsque les biens sont différenciés par des attributs mineurs, et de prix très proche (i.e. en cas de produits différenciés horizontalement), la variabilité du change sera susceptible d'avoir des effets identifiables sur les échanges. Les exportateurs potentiels ne seront pas disposés à supporter les coûts d'entrée sur les marchés étrangers face à une forte incertitude de change (Ilzkovitz et Dierz, 1998). Les produits différenciés verticalement constituent un cas intermédiaire.

D'autre part, du strict point de vue de l'économie géographique, il existe une externalité positive de localisation poussant à la concentration des activités en changes flexibles (Ricci, 1997) : une firme donnée a en effet intérêt à se localiser dans le pays supportant des chocs macroéconomiques sur les exportations corrélés avec les chocs qu'elle subit, donc dans le pays spécialisé dans la branche dans laquelle cette firme est engagée.

Au total, l'intensité des variations de change a un impact dépressif sur la part du commerce intra-branche dans les échanges, en particulier les échanges croisés de variétés, au bénéfice des échanges inter-branches, ce qui se vérifie clairement dans le cas européen (Fontagné, 1999). Aussi le passage à la Monnaie unique devrait-il modifier la nature des échanges intra-européens. L'échange intra-branche devrait encore se renforcer en Europe. L'échange croisé de produits de qualité similaire progresserait à un rythme plus rapide, en partant toutefois de niveaux très inférieurs à ceux de l'échange croisé de qualité différente.

L'euro aura finalement deux effets opposés. D'une part, la baisse des coûts de transaction est susceptible de libérer des effets d'agglomération. L'importance, déjà soulignée, des conditions initiales (faible spécialisation des pays européens à l'exception de quelques pays périphériques), l'immobilité de la main d'œuvre et la permanence des effets frontière devraient conduire ces effets à jouer plus fortement sur le plan interne, entre régions, qu'externe, entre pays. D'autre part, l'introduction de l'euro supprime l'incertitude de change et renforce la baisse tendancielle du commerce inter-branches et la spécialisation. La dimension macro-financière des chocs asymétriques en Europe a donc certainement reçu une attention disproportionnée. Ceci n'exclut pas que d'autres forces de divergence jouent puissamment, et de façon cumulative. Fondées sur les nouvelles orientations de la croissance et le passage à l'économie de la connaissance, ce sont ces forces de divergence qu'il nous faut examiner dans une dernière partie.

La spécialisation technologique, source de divergence

Comme nous venons de le voir, le degré d'asymétrie des chocs n'est pas structurel. Il est largement endogène et décroissant avec le degré d'intégration. Plus généralement, cela a été souligné dans la deuxième section, les échanges commerciaux intra-européens, fortement intra-branche, renvoient plutôt l'image d'économies largement diversifiées entre lesquelles les chocs sectoriels sont susceptibles d'être largement symétriques. La concentration des activités dans l'espace resterait donc relativement limitée, en dépit de phases successives d'intégration.

Une telle approche souffre toutefois d'une focalisation excessive sur la dimension macro-financière des chocs et d'une vision statique des spécialisations des pays membres. En effet, contrairement à ce qu'enseigne la théorie classique du commerce international, le type de produits sur lesquels les pays se spécialisent n'est pas neutre. Il ne suffit pas pour un pays d'ouvrir son économie à la concurrence étrangère et de se spécialiser dans les activités dotées d'un avantage comparatif statique. Les nouvelles approches du commerce international (Helpman et Grossman, 1991) soulignent la dimension dynamique de l'insertion dans le commerce international : le type de produits dans lesquels une économie se spécialise compte. Dans ces conditions, il ne suffit pas de considérer que les économies européennes sont peu

2.Principales contributions au solde de l'Union européenne à quinze pour les

Principaux avantages : marchés		Principaux
<i>Tous produits technologiques</i>	1,7	<i>300 Machines de bureau, in</i>
<i>322 Appareils d'émission radio et TV</i>		• Monde • États-Unis • Japon • Taiwan • Singapour • Chine • Corée du Sud • Hong-Kong • Malaisie • Canada
• Monde	5,8	
• Chine	0,8	
• Hong-Kong	0,6	
• Ex-URSS	0,6	
• Pays du Golfe	0,4	
• Indonésie	0,3	
• Afrique du Sud	0,3	
• Australie	0,3	
• États-Unis	-0,8	
<i>353 Aéronautique et spatial</i>		<i>321 Composants électronique</i>
• Monde	3,5	• Monde
• Suisse	0,9	• Japon
• Hong-Kong	0,8	• États-Unis
• Pays du Golfe	0,6	• Malaisie
• Singapour	0,5	• Philippines
• Chine	0,4	<i>323 Appareils de réception</i>
• Turquie	0,3	• Monde
• Autres Asie	0,3	• Japon
• Canada	-0,4	• Chine

Note : Seules les contributions au solde supérieures (inférieures) à 0,2 (- 0,2) millièmes du commerce de l'Union européenne.

Source : Fontagné, Freudenberg et Ünal-Kesenci (1999) : *Rapport pour la Direction de la Prévision*.

spécialisées. Une fraction limitée des échanges européens, celle portant sur les produits de haute technologie, est susceptible d'avoir des effets dynamiques hors de proportion avec leur importance quantitative actuelle.

Ces effets ne passeront pas nécessairement par les canaux classiques : les risques de déséquilibre des échanges extérieurs induits, même en cas de chocs sectoriels fortement asymétriques, sont à peu près inexistantes, tant il est vrai que les produits technologiques au sens strict ne représentent que 10 % des échanges internationaux. Par contre, les écarts de contenu technologique des branches, dans lesquelles les pays sont inégalement engagés, sont susceptibles d'avoir des effets permanents sur la croissance. De même, les avances ou retards dans les produits technologiques sont cumulatifs et ont un impact sur la distribution internationale du revenu : la technologie est à l'origine de rentes. Or, dans le domaine de la haute technologie, la spécialisation des pays européens est très forte, contrairement au reste des échanges de produits. Et cette spécialisation reproduit de façon extrêmement caricaturale le schéma centre-périphérie.

L'Union européenne à quinze dispose d'un très léger avantage vis-à-vis des pays tiers pour les produits technologiques, en dépit de deux déficits de forte ampleur vis-à-vis des États-Unis et du Japon (Buigues et Jacquemin, 1996). S'y ajoutent les déficits structurels sur le Canada et la Suisse et surtout Taiwan, la Malaisie, la Corée du Sud, et les Philippines, déficits liés à quelques branches caractéristiques de la « nouvelle économie » (tableau 2). Ils montrent que si l'Europe est globalement avantagée dans les produits technologiques vis-à-vis des pays tiers, sa position au sein de la Triade et des économies les plus engagées dans les activités innovantes est beaucoup moins favorable.

Mais surtout, les spécialisations technologiques des pays membres sont très marquées. La Suède, le Royaume-Uni la France, et à un bien moindre degré l'Allemagne, sont les seuls membres de l'Union spécialisés à l'exportation dans les produits de haute technologie. Réciproquement, les désavantages du Portugal, de l'Espagne, de l'Italie ou de l'Autriche sont considérables. Ainsi, même pour un pays comme l'Espagne, généralement pris comme exemple de convergence des structures productives au bénéfice de l'intégration européenne, le « miracle de l'intégration » s'est arrêté aux portes de la technologie (Fontagné et Ünal-Kesenci, 1999).

Enfin, on peut croiser cette analyse avec les échelles de qualité des produits, dont on connaît la signification particulière pour les produits de haute technologie : dans un contexte d'innovation par élévation de la qualité des produits, les produits les plus récents sont situés au sommet des échelles de qualité (Aghion et Howitt, 1990). Les variétés exportées par les Quinze se situent en moyenne plus haut dans les échelles de qualité que les variétés qu'ils importent, dénotant un avantage comparatif dans les activités les plus innovantes.

Concernant les pays membres considérés individuellement, trois pays ont un avantage dans le haut de gamme de la haute technologie : Royaume-Uni, Suède et France. La France et la Suède y ajoutent un avantage dans la moyenne gamme de la haute technologie, où l'on retrouve également la Finlande. L'Allemagne a, quant à elle, un avantage très marqué dans le haut de gamme des produits non technologiques. Du point de vue des nouvelles théories de la croissance et de l'échange international, la configuration la plus défavorable de la spécialisation d'un pays, avec des effets permanents sur sa croissance, est la combinaison du bas de gamme et de la « non-technologie ». On retrouve dans cette situation la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne.

Conclusion et implications de politique économique

L'activité économique n'étant pas distribuée uniformément dans l'espace, nous nous sommes attachés à envisager comment les différentes étapes du processus d'intégration européenne avaient modifié la géographie économique de l'espace européen.

Nous avons souligné que la baisse des coûts de transaction n'avait pas entraîné, jusqu'ici, de mouvement massif d'agglomération des activités et de spécialisation des pays. Bien au contraire, les économies européennes restent caractérisées par une forte diversification de leurs structures productives et donc par le caractère fortement intra-branche de leurs échanges. Ceci ne signifie pas, toutefois, l'absence de forces de divergence : tout d'abord la spécialisation s'est déplacée du niveau national au niveau régional ; ensuite, les économies de la « périphérie » restent plus fortement spécialisées, à l'exception de l'Espagne ; enfin, même au « cœur de l'Europe » la spécialisation s'est déplacée des industries vers les gammes de qualité.

Nous retrouvons ici les fortes disparités de spécialisation des pays membres dans les activités technologiques. À la différence du mouvement de fond de réduction des asymétries et de convergence des structures productives associé aux différentes phases d'intégration européenne, en matière de produits technologiques les spécificités nationales restent très marquées. Les conséquences de telles spécialisations pourraient donc dépasser le faible poids des produits concernés dans les échanges.

Ce constat d'ensemble suggère que les débats et les objectifs assignés à la politique économique lors des deux dernières phases de l'intégration européenne, Marché unique et monnaie unique, ont souffert d'un relatif décalage par rapport aux évolutions en cours. La dimension macro-financière de la convergence a ainsi occupé une place démesurée dans la conduite des politiques économiques en Europe. L'approche de la géographie économique de l'Europe développée ici, prenant en compte non seulement la localisation des activités mais aussi la spécialisation des espaces, souligne *a contrario* la nécessité de se recentrer sur les véritables enjeux que constituent les spécialisations sur les échelles de qualité et la capacité à entrer dans le secteur des produits technologiques.

Concernant tout d'abord les échelles de qualité, on a souligné que la convergence des structures productives en Europe, dont le développement des échanges intra-branche est censé renvoyer l'image, n'est qu'apparente. Les pays périphériques restent fondamentalement spécialisés dans les produits de qualité basse ou moyenne, tandis que le cœur de l'Europe se spécialise sur le haut de gamme. Une nouvelle division du travail, basée sur la qualité des produits et donc sur la capacité à atteindre une telle qualité, se substitue progressivement à la spécialisation classique par industries. L'Espagne produit et exporte des automobiles, au même titre que l'Allemagne, mais les niveaux de qualité révélés par les échanges constituent désormais la spécificité de chacune de ces deux offres. Ainsi, la diversité croissante des activités économiques au sein de chacun des sous-espaces européens n'est elle qu'apparente : fondamentalement, les productions à haute valeur unitaire, indépendamment des activités concernées, sont localisées au cœur de l'Europe. Et l'aggravation de cette tendance suffit à expliquer le développement récent des échanges intra-branche en Europe. Cette évolution est parfois interprétée comme un point favorable, le bas de gamme étant censé constituer pour les pays périphériques le point d'entrée dans de nouvelles activités. Une telle interprétation est toutefois erronée : par définition, toute l'offre ne peut être concentrée à terme dans le haut de gamme. La qualité des automobiles espagnoles s'améliore, mais celle des automobiles allemandes lui reste supérieure, de façon permanente.

Insistons sur ce point : l'expérience européenne d'intégration et ses conséquences en matière de concentration des activités ont souvent été interprétées à travers une grille de lecture simplificatrice : celle d'un commerce intra-branche ayant des effets limités de réallocation des ressources. Au contraire, dès lors que la baisse des coûts de transaction fait se développer un échange intra-branche portant majoritairement sur des produits différenciés verticalement, il reste à expliquer les différences de qualité des produits et à réexaminer les effets d'allocation associés à cette forme particulière de spécialisation. La capacité à entrer dans les secteurs technologiques est encore moins partagée que celle à produire de la qualité : même si l'Europe est (légèrement) spécialisée, vis-à-vis des pays tiers sur les produits de haute technologie, cette performance n'est due qu'à un tout petit nombre de pays membres.

Les explications de la qualité en termes de qualification du travail ou d'effort de R&D sont généralement invoquées (Torstensson, 1991 ; Greenaway et Torstensson, 1997 ; Jansen, 1998). Le développement privilégié des échanges de produits dont les valeurs unitaires diffèrent fortement traduit dans ces conditions un renforcement de l'avantage concurrentiel associé au positionnement de gamme et pose la question des conséquences et donc des gains dynamiques de l'intégration (Walz, 1997). Les gains dynamiques d'ouverture pourront différer sensiblement selon le positionnement des pays sur les échelles de qualité, notamment en raison de retards ou d'avance cumulatifs dans les secteurs à accumulation de compétences.

Dans ces différents domaines, il y a place pour une intervention correctrice au niveau communautaire, permettant de capitaliser sur une géographie à la fois plus harmonieuse et s'appuyant sur des producteurs plus efficaces. Un instrument existe déjà, qui pourrait être redéployé ou mieux utilisé : il s'agit des politiques structurelles développées au niveau communautaire. En complément se pose la question d'une approche beaucoup plus directe des problèmes : une politique commerciale stratégique ne peut-elle fournir à l'Europe les moyens nécessaires de progresser dans les secteurs porteurs de la « nouvelle économie » ?

Considérons tout d'abord le premier domaine de propositions : idéalement, il conviendrait de revitaliser les politiques horizontales du budget communautaire, obérées par le poids de la PAC et des fonds structurels. C'est toute la politique d'éducation et de R&D de l'Union et la modestie des sommes allouées qui sont en cause : retard de certaines économies membres en matière de positionnement dans l'échelle de qualité des produits ; difficultés de l'Union européenne relatives au secteur des produits technologiques. Mais, à budget constant, un tel redéploiement ne saurait être que très marginal et très progressif. C'est donc dans une meilleure utilisation des fonds structurels que la solution doit être recherchée : il s'agit fondamentalement d'intégrer dans la politique des fonds structurels (et du fonds de cohésion) les avancées de l'analyse économique rappelées ici.

- Il convient tout d'abord de fonder la politique d'infrastructures sur les avancées de l'économie géographique : désenclaver la périphérie en créant des réseaux de communication privilégiés avec le centre est susceptible de renforcer le retard de la périphérie. Cette question se pose avec une acuité particulière pour les fonds de cohésion dont la convergence constitue un objectif fondateur. Sur 8 milliards d'écus affectés en quatre ans aux quatre pays périphériques bénéficiaires, plus de la moitié ont été mobilisés au titre des infrastructures de transport⁽²⁾ dont 2,4 milliards pour la seule Espagne. Dans ce domaine, il convient de donner la priorité aux infrastructures transversales et surtout aux infrastructures de transport de l'information plutôt qu'aux infrastructures de transport des biens et des hommes.

- Il s'agit par ailleurs de concentrer plutôt que disperser les aides. La croissance est localisée, comme nous l'avons souligné : il faut donc renoncer au Graal d'une occupation homogène de l'espace en Europe. Concentrer les aides sur les pôles d'activité les plus dynamiques au sein des économies périphériques permettrait de tirer parti des forces d'agglomération existantes, tout en favorisant la convergence de ces économies. Or, l'Objectif 1 dont on a souligné l'importance quantitative, s'applique de façon relativement indifférenciée à toute la Grèce, toute l'Irlande, tout le Portugal, tout le sud de l'Italie, une grande partie de l'Espagne, aux Länder de l'est, etc.

(2) Il s'agit du Trans-European Transport Network.

• Il y a place pour une politique technologique « spatialisée » au sein des fonds structurels. Une telle politique, qui permettrait de rehausser la capacité technologique globale de l'Union, tout en tirant parti des pôles les plus dynamiques de certaines économies membres périphériques, existe déjà sous forme embryonnaire et a fait l'objet d'une communication de la Commission⁽³⁾. Au sein de l'Objectif 2, les actions de RDTI (Recherche, Développement, Technologie, Innovation) visent à développer des collaborations entre entreprises et ressources de R&D, à favoriser les transferts de technologie, à stimuler l'innovation des entreprises, à qualifier la main d'œuvre⁽⁴⁾. Mais ces actions n'ont représenté jusqu'ici que 17 % des fonds mobilisés au titre de l'Objectif 2, objectif ne représentant quant à lui que 9 % des fonds structurels. Affecter une fraction plus importante des fonds de l'Objectif 2 à cet outil, ou développer un programme spécifique s'en inspirant, est donc une priorité.

Ce premier ensemble de proposition est de nature à renforcer l'homogénéité de l'espace en ne luttant pas contre les forces d'agglomération, mais en en tirant parti, au niveau infra-national, pour développer des pôles de croissance – notamment au sein des économies périphériques. Ceci est-il suffisant ? La politique commerciale peut-elle être mise à contribution pour renforcer les positions européennes dans les secteurs technologiques ? Comment aborder les négociations multilatérales ? Une réponse à cette question suppose que l'on s'interroge sur l'importance des gains d'ouverture et sur le nouveau contexte de la globalisation.

Il existe aujourd'hui un consensus au sein des spécialistes pour affirmer que les gains d'ouverture sont modestes, comme l'ont souligné les exercices d'évaluation des gains associés à l'Accord de Marrakech, et ceci même après prise en compte de l'imperfection de la concurrence⁽⁵⁾ ou des gains dynamiques (Baldwin, 1992). *A contrario*, les pertes seraient très importantes en cas d'échec : l'Union n'a rien à gagner à un retour à l'unilatéralisme dans les relations commerciales internationales.

Le contexte dans lequel s'inscrivent les échanges internationaux doit lui aussi être rappelé en préalable : les rendements sont croissants, il existe de fortes externalités, la concurrence est imparfaite et les firmes sont des acteurs importants. Dans un tel contexte la taille (des pays) compte, l'histoire

(3) « Reinforcing Cohesion and Competitiveness through Research, Technology Development and Innovation », mai 1998.

(4) Cf. *Thematic Evaluation RDTI in Objective 2. Synthesis Report*, Commission européenne, 1998. On retiendra deux caractéristiques importantes de ces actions : d'une part, les infrastructures ne représentent que 20 % des sommes engagées en RDTI, d'autre part, on note une très forte concentration des actions correspondantes sur les régions déjà dotées d'un potentiel technologique. C'est en particulier le cas en Italie où ce sont le centre et le nord du pays qui ont bénéficié des trois quarts des aides.

(5) On sait que les gains estimés avec des modèles intégrant l'imperfection de la concurrence sont deux à trois fois supérieurs.

(des spécialisations) compte et les enjeux importants du commerce international s'expriment désormais en termes de course aux rentes (d'où l'enjeu de la propriété intellectuelle, par exemple).

Il convient donc de ne pas aborder « naïvement » les négociations commerciales. Doit-on pour autant suggérer une politique commerciale stratégique visant à « déplacer » les rentes et à tirer parti de la taille de l'économie européenne ? À nouveau, le consensus existe : les conditions de réussite de ces politiques sont intéressantes d'un point de vue théorique, mais non opérationnelles. Le gouvernement ne dispose tout simplement pas de l'information nécessaire pour conduire de telles politiques ; aussi le libre-échange est-il « en moyenne » la moins mauvaise politique, y compris pour les auteurs ayant souligné l'intérêt théorique de telles politiques, comme Krugman. L'ouverture doit donc être gérée en renonçant à de telles politiques, sans pour autant perdre de vue les enjeux stratégiques du commerce international. Si les rentes sont identifiées comme un problème important, la politique de la concurrence peut être un instrument de premier rang. Plus généralement l'Union doit absolument retrouver une force de proposition en matière commerciale. Deux domaines s'imposent naturellement : la prise en compte des doléances des pays en développement d'une part et la traduction au niveau multilatéral du « know-how » tiré de l'expérience européenne d'autre part. Trois propositions devraient permettre de traduire cette analyse en termes concrets.

- La conclusion du « Round » doit être conditionnelle à un accord-cadre sur les politiques de la concurrence. L'Union européenne doit continuer à aborder les négociations commerciales avec un esprit constructif. Il s'agit d'affirmer l'attachement à la poursuite du mouvement de libéralisation commerciale et à la liberté des mouvements de capitaux, tout en exigeant en contrepartie une maîtrise des effets attendus d'un tel mouvement de libéralisation. De ce point de vue, seule la perspective d'une négociation globale, dépassant le *Built in Agenda*, constitue une approche stratégique. Et l'échec de Seattle, éloignant la perspective de parvenir à un règlement global, ne constitue en aucun cas une avancée pour les positions européennes. Les négociations sectorielles (services et surtout agriculture) reprendront à Genève dès le début de l'année 2000. Les concessions importantes qui vont devoir être faites en termes d'accès au marché et de réduction du soutien dans l'agriculture, notamment du fait d'une position défavorable de l'Union européenne par rapport au système des boîtes (bleues vs vertes)⁽⁶⁾, sont difficilement concevables dans l'absolu. Elles doivent impérativement avoir pour contrepartie un accord sur la concurrence, dès lors que l'imperfection de la concurrence et la course aux rentes ont été identifiés comme étant les clés du mouvement actuel de globalisation.

(6) Cf. sur ce point, le rapport du CAE *Agriculture et négociations commerciales*.

- L'accès privilégié des PVD doit être développé. L'Union européenne a une longue tradition d'accès préférentiel pour les PVD. La « pyramide des préférences » résultant du réseau complexe d'accords d'accès préférentiels, a souvent été accusée d'entretenir des distorsions de concurrence aux dépens des pays exclus de ce système. Nonobstant cet effet de second rang, les préférences ainsi accordées ont constitué une politique dynamique en faveur des pays en développement. Cette politique doit être poursuivie et amplifiée, ce qui peut se faire de façon positive, tout en corrigeant les effets pervers venant d'être soulignés. L'Union européenne, dans le cadre de la sortie de Lomé, demande un « waiver » pour trouver une solution et propose un libre échange unilatéral quasi-total au bénéfice des PVD à l'horizon 2005. Cette dernière proposition a d'ores et déjà reçu l'aval du Japon et du Canada, dans le cadre du round. Mais dans l'intervalle, une politique active de libéralisation accélérée et conditionnelle pourrait être menée, permettant à l'Union de retrouver une force de proposition dans le cadre des négociations multilatérales. Approfondissant le dispositif actuel de préférences généralisées, l'Union européenne pourrait offrir unilatéralement dès 2001 un accès totalement libre à l'ensemble des produits industriels exportés par les pays du Sud s'engageant à respecter à un horizon raisonnable des conditions sociales et environnementales minimales.

- « Exporter » le savoir-faire européen en matière d'intégration. La politique d'ouverture unilatérale total aux pays en développement ne remettrait pas en cause la négociation des accords tels celui venant d'aboutir avec le Mexique : d'autres dimensions que le libre-échange industriel sont en effet présentes dans ces accords, traduisant avant tout la mise en œuvre au niveau extra-communautaire de la perception européenne de l'intégration. Dans le cas du Mexique on retiendra l'inclusion dans l'accord des services, des marchés publics, des clauses d'investissement direct, de la concurrence, de la propriété intellectuelle. Cette approche « intégrée » des différents aspects de la globalisation se retrouve dans l'accord cadre ECTI avec le Canada (EU Canada Trade Initiative) : reconnaissance mutuelle des normes, services, marchés publics, propriété intellectuelle, concurrence.

Références bibliographiques

- Aghion P. et P. Howitt P. (1990) : « A Model of Growth through Creative Destruction », *NBER Working Paper*, 3223.
- Baldwin R. (1992) : « Measurable Dynamic Gains from Trade », *Journal of Political Economy*, 100, 162-174.
- Bayoumi T. et B. Eichengreen (1993) : « Shocking Aspects of European Monetary Unification » in *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Torres et Giavazzi (eds), Cambridge University Press, 193-230.
- Boone L. (1997) : « Symmetry and Assymmetry of Supply and Demand Shocks in the European Union: A Dynamic Analysis », *Document de Travail CEPII*, 97-03.
- Buigues P. et A. Jacquemin A. (1996) : « Structural Interdependence between the European Union and the United States: Technological Positions », *IRES Discussion Paper*, 9625.
- Commissariat Général du Plan (1999) : *Marché unique, monnaie unique : quel scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe ?*, Rapport Maurel, Paris, Economica.
- Commission Européenne (1996) : « Economic Evaluation of the Internal Market », *European Economy, Reports and Studies*, n° 4.
- Commission Européenne (1997) : « Trade Patterns Inside the Single Market », *The Single Market Review*, IV, (2), Rapport CEPII, Kogan Page.
- De Nardis S., A. Goglio et M. Malgarani (1996) : « Regional Specialization and Shocks in Europe : Some Evidence from Regional Data », *Weltwirtschaftliches Archiv*, 132, (2), 197-214.
- Emerson et alii (1990) : *One Market, One Money*, Oxford University Press.
- Fatas A. (1997) : « EMU : Countries or Regions? Lessons from the EMS Experience », *European Economic Review*, 41, (3-5), 743-751.
- Fontagné L. et M. Freudenberg (1997) : « Intra-Industry Trade: Methodological Issues Reconsidered », *Document de Travail CEPII*, 97-01, janvier.
- Fontagné L. (1998) : *Spécialisation des échanges commerciaux européens et ajustement aux chocs en Union monétaire*, Rapport pour la Direction de la Prévision, avril.

- Fontagné L., M. Freudenberg et N. Péridy (1998a) : « Intra-Industry Trade and the Single Market: Quality Matters », *CEPR Discussion Paper*, 1953.
- Fontagné L., M. Freudenberg et N. Péridy (1998b) : « Commerce international et structures de marché : une vérification empirique », *Économie et Prévision*, (135), 147-167
- Fontagné L., M. Freudenberg et D. Ünal-Kesenci (1999) : « Haute technologie et échelles de qualité : de fortes asymétries en Europe », *Document de Travail CEPPII*, 99-08.
- Fontagné L. et D. Ünal-Kesenci (1999) : « Les produits de haute technologie : une source d'asymétrie en Europe », *La Lettre du CEPPII*, 179, mai.
- Fontagné L. et M. Freudenberg (1999) : « Endogenous Symmetry of Shocks in a Monetary Union », *Open Economies Review*, 10, (3), 263-287.
- Fontagné L. (1999) : « Spécialisation et asymétrie des chocs en union monétaire », *Revue Française d'Économie*, XIV, (2), 107-162.
- Fontagné L. et M. Freudenberg (1999) : « Marché unique et développement des échanges », *Économie et Statistiques*, octobre.
- Frankel J.A. et A.K. Rose (1998) : « The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria », *Economic Journal*, 108, (449), 1009-1025
- Fuss C. (1998) : *Asymmetries Among EU Regions: A Dynamic Factor Analysis*, Mimeo OFCE.
- Greenaway D. et J. Torstensson (1997) : « Economic Geogaphy, Comparative Advantage and Trade Within Industries: Evidence from the OECD », *CEPR/NBER Conference*, Paris, 23-25 mai.
- Grossman G.M. et E. Helpman (1991) : *Innovation and Growth in the Global Economy*, The MIT Press.
- Head K. et T. Mayer T. (1998) : *Non-Europe: The Magnitude and Causes of Market Fragementation in the EU*, Miméo.
- Ilzkovitz F. et A. Dierz (1998) : *EMU and the Single Market: The Sectoral Perspective*, Miméo, Commission Européenne, II/748/98-EN.
- Jansen M. (1998) : *How to Compete in Quality: Factors Explaining Vertical Intra-Industry Trade*, Mimeo, Universitat Pompeu Fabra.
- Kenen P.J. (1969) : « The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View » in *Monetary Problems of the International Economy*, Mundell et Swoboda (eds), University of Chicago Press, 41-60.
- Krugman P. (1993) : « Lessons of Massachusetts for the EMU » in *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Torres et Giavazzi (eds), Cambridge University Press, 241-260.
- Krugman P. et A.J. Venables (1996) : « Integration, Specialization and Adjustment », *European Economic Review*, (40), 959-967.

- Martin P. (1997) : « Convergence et politiques régionales en Europe », *La Lettre du CEPPI*, 159.
- McCallum J. (1995) : « National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, (85), 615-623.
- Ricci L.A. (1997) : « Exchange Rate Regimes and Location », *IMF Working Paper*, WP-97/69.
- Sekkat K. (1998) : « Echange Rate Variability and EU Trade », *Economic Papers*, 127, European Commission.
- Thisse J.-F.(1998) : « Vers une métropolisation accrue de l'économie » in *Euro, chance et défis pour les territoires*, Paris, Éditions de l'Aube, Collection 'Les entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local'.
- Torstensson J. (1991) : « Quality Differentiation and Factor Proportions in International Trade: An Empirical Test on the Swedish Case », *Weltwirtschaftliches Archiv*, 127, (3), 1, 183-194.
- Walz U. (1997) : « Dynamic Effects of Economic Integration: A Survey », *Open Economies Review*, 8, (3), 309-326.
- Wei S.J. (1996) : « Intra-National Versus International Trade: How Stubborn are Nations in Global Integration », *NBER Working Paper*, 5939.

Complément J

La politique de la concurrence européenne : du libre-échange à la libre concurrence

Patrice Geoffron

Professeur à l'Université de Paris-Nord

D'une logique d'intégration à une logique d'allocation

Il est tentant de considérer la politique de la concurrence comme l'enfant chérie de l'Europe. Ainsi les rédacteurs du Traité de Rome font-ils apparaître, dès l'article 3, la nécessité d'un « régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché commun ». Les travaillistes britanniques avaient même abandonné les négociations préalables à la rédaction du Traité, lors de la Conférence de Messine en 1956, arguant notamment d'une orientation trop libérale. Comme, par ailleurs, la notion de politique industrielle n'apparaît dans le discours qu'en 1990, il est aisé de conclure que la promotion d'une organisation économique libérale est la priorité du projet européen dès ses origines et que la politique de la concurrence en est le fer de lance.

Si ce raisonnement nous semble fondé, la réalité historique est cependant moins linéaire. La structuration d'une politique de la concurrence s'est opérée de façon très progressive selon un processus complexe et original comparativement à l'expérience américaine, notamment en raison de la spécificité institutionnelle de l'édifice européen. S'il est indéniable que la politique de la concurrence a exercé un primat en bornant les actions de politique industrielle, ce constat ne suffit pas à rendre compte de ses particularités et de son effet sur l'organisation et la compétitivité industrielles.

Cette contribution est destinée à recomposer les grandes lignes d'évolution de la politique de la concurrence européenne de façon à comprendre

L'euro et la concurrence européenne

En 1998, les préparatifs en vue du lancement de l'euro ont été finalisés avec succès. L'introduction de l'euro aura un impact profond sur la concurrence en Europe (...). Dans ce contexte globalement favorable à la concurrence, la politique de concurrence a un rôle important à jouer pour sauvegarder ou renforcer la flexibilité des marchés de produits et de services. Les sociétés qui sont en mesure de se protéger contre les pressions de la concurrence par un comportement anticoncurrentiel seront sans doute moins efficaces et novatrices, et donc moins à même de s'adapter en cas de chocs macroéconomiques. Certaines sociétés éprouveront inévitablement des difficultés du fait de la concurrence plus intensive qui régnera. Les États-membres devraient donc être l'objet de fortes pressions pour protéger ces sociétés au moyen d'aides d'État, notamment d'aides au sauvetage et à la restructuration. Or, de telles aides peuvent entraîner d'importantes distorsions de concurrence aux dépens d'entreprises plus efficaces. La menace d'un renforcement potentiel de la concurrence pourrait également amener certaines sociétés à tenter de trouver des moyens de réduire le niveau réel de concurrence. C'est ainsi que la plus grande transparence des prix créera de nouvelles incitations à des échanges parallèles, mais les sociétés seront aussi plus tentées de créer de nouveaux obstacles à un arbitrage. De même, les nouvelles menaces de concurrence liées à l'UEM peuvent inciter les entreprises en place à conclure des accords verticaux ou horizontaux dans le but de fermer les marchés aux entreprises rivales ou encore de tenter d'obtenir des aides d'État. Enfin, à long terme, l'augmentation prévue des fusions et des acquisitions pourrait aboutir à la création d'oligopoles dans certains secteurs. Les sociétés opérant dans ces secteurs pourraient être tentées de réduire la pression concurrentielle en s'engageant dans des pratiques de collusion tacite ou en constituant des ententes. Cela sera plus facile, du fait que la plus grande transparence des prix facilitera la surveillance des prix de la concurrence. Il sera également plus difficile de s'écarter de prix convenus en dissimulant ce comportement sous les fluctuations des taux de change. Les organes chargés de l'application de la politique de concurrence devront donc rester vigilants pour faire en sorte que l'euro produise tous les bénéfices que l'on peut escompter. La politique de concurrence, tant communautaire que nationale, a un rôle vital à jouer pour garantir le maintien de la flexibilité des marchés de produits et de services, de façon que les consommateurs européens bénéficient réellement de la monnaie commune.

Source : DG IV : XXVIII^e rapport sur la politique de la concurrence en Europe (1999).

comment une politique destinée à l'origine à régir la concurrence dans un Marché commun peut s'exercer dans le cadre d'une Union économique et monétaire, construction institutionnelle plus riche et plus complexe. Notre objectif sera ici de tenter d'éclairer la question suivante : s'il est compré-

hensible que la concurrence ait été posée en objectif cardinal dans un Marché commun destiné à promouvoir un libre-échange entre ses États-membres, la place de la politique de la concurrence dans la hiérarchie des outils doit-elle être la même dans une Union économique et monétaire ?

À mesure que la dynamique propre de l'intégration européenne s'est mise en œuvre, la primauté de la politique de la concurrence s'explique moins par la nécessité de créer une irréversibilité dans le processus d'intégration, mais apparaît, serait-on tenté de dire, comme justifiée *per se*. Cette primauté sera réaffirmée aussi bien dans l'Acte unique de 1986 – qui subordonne une stratégie industrielle à l'échelon européen à la réalisation des objectifs de concurrence – qu'au moment de l'introduction de l'euro (voir encadré). S'opère de la sorte une transformation : instrument de l'intégration par le libre-échange aux origines, la politique de la concurrence tend à revêtir désormais un caractère plus conventionnel pour « installer la concurrence comme force motrice de l'économie » (CCE, 1999a).

Sans réel débat, un glissement s'est opéré d'une logique d'intégration régionale à une logique selon laquelle la concurrence est promue pour les vertus dans l'allocation des ressources qui lui sont prêtées. La préservation du marché intérieur est dans ce contexte un objectif de toute évidence préféré à celui de l'efficacité productive de l'industrie européenne. Dans le même temps, le cahier des charges de la politique de la concurrence européenne se trouve considérablement complexifié. La mondialisation commerciale induit des problèmes nouveaux parmi lesquels la nécessité d'assurer – dans un cadre bi- ou multilatéral – l'égal accès aux marchés étrangers des producteurs locaux.

Un cadre pose dès le Traité de Rome, mais une mise en œuvre lente et progressive

Comme l'indique A. Bienaymé (1998) « le contenu et le sens attachés à la politique de la concurrence subissent l'influence de l'histoire propre à chaque pays ». Pour cette raison, il n'est pas aujourd'hui de modèle unique, même si un processus de convergence semble en cours.

L'expérience américaine illustre au plus haut point cet « ancrage historique ». L'antitrust émerge à la fin du siècle dernier dans le contexte d'un développement industriel très dynamique qui s'accompagne d'un essor des grands trusts et des *ententes* (*pooling arrangements*) dans les années 1870 et 1880. L'adoption du Sherman Act en 1890, aussi bien que du Robinson-Patman Act en 1936 s'inscrivent dans un contexte d'hostilité publique à l'égard des grandes firmes. Derrière une volonté d'assurer la diffusion du pouvoir économique se cache une protection de la petite entreprise, de sorte que le souci de préserver certains concurrents est plus manifeste que celui de d'assurer le processus concurrentiel (Glais, 1992 et Wise, 1999). Les fortes inflexions de l'antitrust dans les années quatre-vingt dénotent d'une foi plus affirmée dans la solidité de la dynamique concurrentielle et apparais-

sent en contrepoint de la révolution reaganienne et dans la continuité des dérèglements amorcés auparavant par les administrations Ford et Carter.

À l'opposé, le Japon et l'Allemagne ont opéré leur développement à l'après-guerre sans souci exacerbé d'assurer une concurrence interne. Pour prendre un cas extrême, la politique de la concurrence a été inféodée à la politique industrielle au Japon. Bien que doté depuis 1947 d'une loi inspirée de la législation antitrust américaine, le Japon donne la primauté au MITI (Ministère de l'industrie et du commerce extérieur) sur la Commission de la concurrence. Ces « spécificités » de la politique de la concurrence nipponne ont permis la reconstitution de *zaibatsus* (groupes démantelés par les Américains) sous formes de *keiretsus*, soit la promotion de formes d'organisation industrielle coopératives voire collusives. Cette philosophie de la concurrence permettra, par exemple, aux producteurs d'automobiles d'ériger des barrières à l'entrée sur leur marché intérieur en substitut des barrières tarifaires et non tarifaires que les pouvoirs publics n'étaient plus en mesure de maintenir au cours des dernières décennies (Rill et Chambers, 1997).

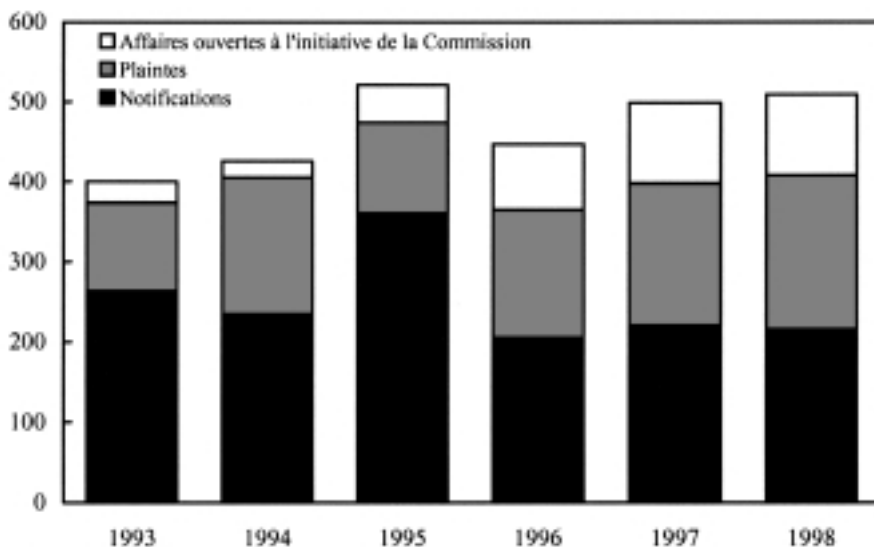
L'expérience européenne dans ce domaine, telle qu'elle s'exerce à partir du Traité de Rome, prolonge le Traité instituant la CECA qui, au début des années cinquante, prohibait les cartels et les abus de position dominante. La place de la politique de la concurrence tient à la nature même de la Communauté qui se constitue à la fin des années cinquante et qui n'est alors qu'un Marché commun. La promotion de la concurrence est mise en service du commerce à l'intérieur de la zone. On peut s'en convaincre par exemple à la lecture de l'article 85 : « Sont incompatibles avec le Marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'association d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États-membres (...) ». Ainsi, la politique de la concurrence est-elle énoncée comme un instrument sur la voie du libre-échange. Elle est censée concourir, au niveau microéconomique, à réduire les obstacles au commerce dans la zone, de telle sorte que les ententes ou les aides publiques ne servent à ériger des barrières à l'entrée de certains marchés ou ne soient la base de stratégies de dumping. La logique était donc que le démantèlement douanier ne soit pas contrebalancé par l'édification de barrières non tarifaires auxquelles des distorsions de la concurrence auraient pu concourir. Il est difficile de s'étonner qu'un projet politique appuyé sur la doctrine du libre-échange accorde une place primordiale à la politique de la concurrence.

Si ces principes sont posés dans le Traité, la mise en œuvre du droit communautaire de la concurrence est toutefois lente. Le premier texte d'application des articles 85 (répression des ententes) et 86 (répression des abus de position dominante) date de février 1962, tandis qu'il faudra attendre mars 1964 pour une première décision de la Commission et juin 1966 pour un premier arrêt de la Cour de justice. La montée en puissance de la composante concurrentielle du Traité aura ainsi pris dix ans. Encore le dispositif

est-il incomplet. L'adoption d'un règlement relatif aux concentrations n'intervient qu'en 1989 soit quinze ans après une présentation sur ce thème au Conseil en 1973. Une fois encore, la dimension historique est importante pour comprendre ce processus. « Il ne faut pas perdre de vue que, dans les premiers temps, la politique de concurrence était peu connue dans de nombreuses parties de la Communauté » (CCE, 1999a).

De surcroît, son application effective ne couvre pas le champ défini par l'ensemble des articles du Traité relatifs à la concurrence. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, la jurisprudence européenne couvre pour l'essentiel les cas d'ententes et d'abus de position dominante (art. 85 et 86). Durant la décennie quatre-vingt-dix les effets concurrentiels des interventions publiques sont abordés de façon plus incisive. On aurait pu penser que la communication de novembre 1990 devant le Conseil et le Parlement européens sur la politique industrielle – en reconnaissant certaines limites de la seule concurrence pour promouvoir la compétitivité européenne – pourrait déboucher sur une nouvelle hiérarchie des outils. Mais la promotion d'un environnement concurrentiel reste alors considérée comme la meilleure garantie de la compétitivité industrielle.

Volume des affaires traitées par la Commission par origine (art. 85 et 86)



Source : XXVIII^e rapport sur la politique de la concurrence en Europe (1999).

Au contraire, la montée en puissance de la politique de la concurrence en Europe se conjugue dans les années quatre-vingt-dix avec une concentration des efforts pour la mise en application des articles portant sur les effets concurrentiels des interventions publiques (articles 90 et 92). Si elle

agit avec souplesse, la Commission s'attache à définir des principes d'intervention afin de limiter les aides qui introduisent le plus de distorsions. Dans le même esprit, elle surveille le processus de libéralisation des industries de réseaux anciennement sous monopole public, évolution qui, pour reprendre les termes du XXVIII^e rapport sur la politique de la concurrence en Europe, « participe de la politique de consolidation du Marché unique » (1999b). On peut d'ailleurs noter un « effet de transfert » : à mesure que la déréglementation s'opère dans les secteurs auparavant sous monopoles publics, le fonctionnement de ces secteurs se banalise, notamment au regard des articles 85 et 86. Ainsi, l'accroissement des affaires ouvertes à l'initiative de la Commission (101 en 1998 contre 26 en 1993) s'explique largement par la surveillance spécifique de ces secteurs, tout particulièrement celui des télécommunications.

La politique européenne véhicule-t-elle une conception spécifique de la concurrence ?

Quelle conception de la concurrence inspire la politique européenne ? La question est délicate. Il est possible de distinguer assez clairement les approches de la concurrence correspondant aux différentes étapes de l'antitrust américain. L'antitrust première manière – qui prévaut jusque dans les années soixante-dix – repose sur une vision très structuraliste de la concurrence dans le fil de l'École de Harvard : la concentration détermine mécaniquement le pouvoir de marché qui s'exerce au détriment des offreurs les plus faibles et des consommateurs. Le renouveau de l'antitrust dans les années quatre-vingt s'appuie sur les travaux de l'École de Chicago et sur la théorie des « marchés contestables » (Baumol, Panzar et Willig) au terme desquels la concentration n'induit pas nécessairement un pouvoir de marché porteur d'abus.

L'inspiration théorique européenne est moins facile à lire. On distingue bien une affection pour les PME – qui bénéficient de systèmes d'exemption – selon l'orientation de l'antitrust américain première manière. Il est pourtant difficile d'en déduire que l'origine de cette prédilection est la même que dans le cas américain. Pour les autorités européennes, la capacité de nuisance des PME sur le processus d'intégration est tout simplement moins importante. Par comparaison cette fois avec l'antitrust « nouvelle manière », la Commission semble accorder moins de confiance à la robustesse intrinsèque du mécanisme concurrentiel et craint que ne se « pérennisent les positions de force dont peuvent être momentanément dotées certaines grandes firmes et avec elles : des rentes de situation, des inefficiences et des situations de marché défavorables aux entreprises de petite taille susceptibles, de ce fait, d'être mises en difficulté par les pratiques prédatrices que pourraient adopter les grandes firmes » (Glais, 1992). Si elles ne sont pas imperméables aux avancées de la théorie économique, les autorités ont longtemps semblé attachées à l'objectif d'une « concurrence praticable » (Clark) définition sans doute la plus ambiguë et éclectique qui ait jamais été proposée.

Pourtant, si l'on suit le raisonnement de Souty (1999), il existerait bien une « École de Bruxelles » dans le domaine de la politique de la concurrence distincte de l'« École de Harvard » ou de l'« École de Chicago ». Cette orientation bruxelloise s'expliquerait par l'influence de l'École ordolibérale allemande à l'origine du paradigme de l'économie sociale de marché. Cette spécificité serait perceptible à trois objectifs :

- un objectif de nature politique. La politique de la concurrence européenne se détermine en fonction des « effets intégrateurs des pratiques concurrentielles et non pas seulement en fonction des effets allocatifs » ;
- un objectif de nature économique et non simplement concurrentiel. La politique communautaire de la recherche une « efficacité économique dont la définition est plus vaste que l'efficacité concurrentielle » ;
- un objectif de nature morale ou sociale. La politique de la concurrence a des « préoccupations en matière d'équité, tout particulièrement à l'égard du consommateur ».

Parmi ces arguments, seul le premier nous semble conférer une spécificité à la politique européenne pour lui donner le caractère d'une « politique internationale de la concurrence ». Même si les États-Unis ont édicté une loi sur le commerce entre États (Interstate Commerce Act) en 1887 – soit peu de temps avant le Sherman Act – cette combinaison est bien une originalité européenne. Concernant le deuxième argument, « s'il est vrai que la politique américaine de la concurrence ne fait aucune place spéciale à l'objectif de croissance » (Wise 1999), il ne nous semble pas que la Commission ait fait la démonstration d'une grande recherche pour dépasser l'objectif d'efficacité concurrentielle. La modernisation de ses procédures que prône la Commission (1999b) fait d'ailleurs émerger la prise en compte explicite de l'efficacité productive comme une innovation.

Au total, si le processus de construction européenne confère à la politique de la concurrence une originalité, les options doctrinales ne sont pas nature à faire « École ». La complexité du processus d'intégration européen, la nécessité de composer entre des intérêts nationaux parfois antagoniques a plutôt conduit à un certain éclectisme (ou pragmatisme) théorique et méthodologique. Il apparaît en outre – en cohérence avec ce qui vient d'être dit – que les avancées de la théorie économique induisent moins rapidement qu'aux États-Unis des inflexions de la politique de la concurrence.

Bilan et orientations nouvelles

La politique de la concurrence en Europe est un objet d'analyse complexe. Cette complexité s'explique par le contexte historique de sa mise en œuvre, sans équivalent, et lui confère une grande originalité institutionnelle.

Ses traits les plus saillants nous semblent être les suivants :

- l'élaboration de la politique de la concurrence en Europe est un processus très progressif et pragmatique, à partir de principes définis cependant dans le projet initial du Traité de Rome ;

- cette progressivité ne doit pas masquer la supériorité hiérarchique de cette politique dont les objectifs ont continûment fait obstacle au développement d'une politique industrielle à l'échelle européenne, tandis qu'étaient bridées les politiques industrielles des États-membres ;
- le souci semble plus être de protéger les acteurs les plus faibles du jeu concurrentiel que de promouvoir l'efficacité productive, dimension plus prégnante dans le cadre américain ;
- au fil du temps, un glissement s'est opéré d'une promotion de la concurrence comme facteur d'intégration régionale et à sa promotion comme facteur de croissance économique.

Cette courte revue des étapes de la politique de la concurrence européenne permet de définir quatre chantiers à mettre en œuvre.

Redéfinir les responsabilités entre les autorités européennes et nationales

Une révision des procédures est rendue nécessaire par l'élargissement de l'Union et par la globalisation. La politique de la concurrence n'échappe pas à la tendance qui vaut de façon plus générale pour les institutions européennes : l'élargissement des frontières a considérablement complexifié son fonctionnement et l'a sans doute conduit à prendre en charge des affaires dont l'impact sur le marché intérieur européen est mineur. Ainsi, concernant les affaires d'ententes et d'abus de position dominante (articles 81 et 82), onze décisions formelles ont été rendues en 1998 à l'issue d'une procédure ayant duré en moyenne quatre ans et dix mois (et jusqu'à huit ans pour le délai le plus long). La remarque peut être étendue aux articles 85 et 86. En 1962, le Conseil a arrêté le règlement n° 17, premier règlement d'application des articles 85 et 86 au terme duquel, en particulier, seule la Commission est habilitée à accorder des exemptions. A ainsi été constitué un système d'autorisation centralisé des accords nécessitant une exemption. Si ce système d'autorisation centralisé était nécessaire pour l'établissement d'une « culture de la concurrence » en Europe, il empêche la Commission de rester concentrée sur les opérations les plus importantes et sur les domaines d'activité où elle est plus efficace que les organes nationaux. Une décentralisation au niveau des autorités nationales de la gestion des exemptions selon un processus de « subsidiarité à rebours » est envisagée (CCE, 1999a). Cette orientation se heurte cependant à des limites. Par exemple, seuls huit des quinze États-membres ont des dispositifs nationaux qui leur permettent d'appliquer directement les articles 81 et 82. Cette orientation nouvelle est dictée non seulement par l'évolution des frontières de la l'Union, mais également par la mondialisation qui requiert une attention accrue des autorités européennes pour des affaires complexes dont le marché pertinent dépasse les limites de l'Union.

Préserver les intérêts commerciaux des firmes européennes sur les marchés externes à l'Union

Un autre chantier important est celui de la coopération internationale entre autorités de la concurrence. Il s'agit, en quelque sorte, de reproduire l'approche de « politique internationale de la concurrence » au niveau des relations extra-communautaires. Comme l'indiquait Karel Van Miert « Il n'est pas étonnant de voir que (...) les problèmes de concurrence prennent, eux aussi, une dimension mondiale. (...) Les autorités chargées de la concurrence au niveau national ou régional sont mal armées pour s'attaquer aux problèmes posés par des comportements commerciaux qui ont lieu hors de leurs frontières » (CCE, 1999b). En l'espèce, il est tout d'abord possible d'établir des accords bilatéraux avec les pays qui disposent de méthodes voisines ou bien, à terme, de créer une instance internationale d'arbitrage. La politique de la concurrence européenne doit préserver ainsi les intérêts commerciaux de firmes européennes susceptibles d'être confrontées à des barrières non tarifaires sous la forme de pratiques concurrentielles déloyales. Il est évident que cette dimension est difficilement dissociable des négociations commerciales multilatérales. Un groupe de travail spécifique de l'OMC s'est d'ailleurs réuni plusieurs fois en 1999. Il faut être conscient que cette tendance produira une homogénéisation des principes et des procédures régionaux de politique de la concurrence.

Apprécier les affaires traitées dans une perspective dynamique

Les autorités européennes ne se sont pas caractérisées jusqu'alors par une attention exacerbée portée sur les conséquences de leurs décisions en terme d'efficacité productive. Si, depuis l'adoption en 1989 du règlement sur les concentrations, moins de 1 % des opérations ont été refusées (et 3 % acceptées sous conditions), le corps de décisions est caractérisé par une prise en compte des effets concurrentiels en premier rang et par une considération bien moindre pour les effets en terme d'efficacité productive. Contrairement, par exemple, au dispositif canadien, le cadre européen n'accorde pas une place significative aux gains d'efficacité comme élément de défense dans les dossiers de fusion. L'attention accordée à la délimitation du marché pertinent et à la mesure des parts de marché est souvent démesurée par rapport au pouvoir économique que peuvent conférer des actifs de propriété intellectuelle, des avantages d'antériorité, des effets de réseaux... Une même observation peut être formulée concernant les restrictions verticales. Ces opérations ont fait l'objet d'un traitement fonction de leur forme, avec des règles spécifiques à chaque secteur, sans prise en compte des effets économiques. Cette orientation générale est d'autant plus regrettable que, dans un contexte de mondialisation, toute mesure statique du pouvoir du marché peut s'avérer rapidement datée.

Assurer la transparence et la lisibilité des procédures

Qu'il s'agisse des aides d'État, des fusions ou des restrictions verticales, les décisions rendues par la Commission n'ont pas nécessairement été caractérisées par une grande lisibilité. La multiplicité des exemptions sectorielles et catégorielles explique cette complexité, ainsi que la répartition des pouvoirs entre autorités nationales et européennes. Il en résulte une certaine opacité pour les acteurs économiques en présence, ainsi que pour entreprises non européennes. À cet égard, la traduction concrète de la communication du 30 septembre 1998 sera de la plus grande importance. Cette communication prévoit le développement de procédures plus transparentes et une rupture avec la méthode d'exemption sectorielles et catégorielles, au profit d'une approche davantage axée sur l'analyse économique.

Mettre en débat les vertus de la politique de la concurrence et de la politique industrielle pour promouvoir la croissance

Au total, il nous apparaît que la protection du processus d'intégration ne peut plus être invoquée au même degré pour défendre la primauté de la politique de la concurrence. Si l'achèvement de l'Union monétaire recèle des risques concurrentiels spécifiques, la robustesse de la dynamique d'intégration ne peut être niée. La politique de la concurrence est en fait désormais un outil au service de la croissance dont les bénéfices doivent être comparés avec d'autres outils, dont une politique industrielle européenne plus ambitieuse.

Certes, envisager de bâtir une politique industrielle sur les cendres de la politique de la concurrence serait une bien étrange utopie. *A contrario*, la politique de la concurrence ne peut tenir lieu d'outil essentiel de promotion de la compétitivité industrielle. Il ne s'agit pas par ce biais de réintroduire des degrés de liberté dans les politiques industrielles nationales, mais – si l'objectif poursuivi est de promouvoir la croissance – de mettre en regard les vertus de la politique industrielle et de la politique de la concurrence.

Références bibliographiques

- Anderson R.D. et S.D. Khosla (1995) : « La politique de concurrence en tant que dimension de la politique économique : une analyse comparative », *Industrie Canada*, n° 7, mai.
- Bellon B. (1993) : « Cent ans de politique antitrust aux États-Unis », *Revue d'Économie Industrielle*, n° 63.
- Bienaymé A. (1998) : « L'intérêt du consommateur dans l'application du droit de la concurrence : un point de vue d'économiste », *Revue Internationale de Droit Économique*, pp. 361-391.
- Bureau D. (1998) : « Politique de concurrence, innovation et croissance : quelques éléments », in *Innovation et croissance*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 10, La Documentation Française.
- Cartelier L. (1996) : « Les services publics européens entre théorie économique et Droit communautaire » in *Critique de la raison communautaire*, Cartelier et alii (eds), Economica-Ciriec.
- Commission des Communautés Européennes (1999a) : *Livre Blanc sur la Modernisation des règles d'application des articles 85 et 86 du Traité CE*, DG IV.
<http://www.europa.eu.int>
- Commission des Communautés Européennes (1999b) : *XXVIII^e rapport sur la politique de la concurrence en Europe*, DG IV.
<http://www.europa.eu.int>
- Commission des Communautés Européennes (1999c) : *VII^e rapport sur les aides d'État dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs de l'Union européenne*, DG IV.
<http://www.europa.eu.int>
- Glais M. (1992) : *Économie industrielle : les stratégies concurrentielles des firmes*, Litec.
- Glais M. et P. Laurent (1983) : *Traité d'économie et de droit de la concurrence*, Presses Universitaires de France.
- Holliday A.J. (1998) : « The Definition and Measurement of Antitrust Enforcement », *Political Economy and Public Policy*, vol. 11, JAI Press.
- Matsusaka J.G. (1996) : « Did Tough Antitrust Enforcement Cause the Diversification of American Corporations? », *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, n° 2, juin, pp. 283-94.

- Mueller D.C. (1996), « Lessons from the United States's Antitrust History », *International Journal of Industrial Organization*, n° 14.
- OCDE (1997) : *Application of Competition Policy to High-Tech Markets*.
- Oudin J. (1998) : « Europe et mondialisation : l'espoir industriel », *Délégation du Sénat pour l'Union Européenne*, Rapport d'Information, n° 462.
- Pappalardo A. (1998) : « Les nouvelles règles en matière de contrôle communautaire des concentration d'entreprises », *Revue Internationale de Droit Économique*, pp. 178-230.
- Pernin A. (1996) : « Des dysfonctionnements de la raison communautaire : une analyse à partir du contrôle des transferts États-entreprises » in *Critique de la raison communautaire*, Cartelier et alii (eds), Economica-Ciriec.
- Rill J.F. et C.S. Chambers (1997) : « Antitrust Enforcement and Non-Enforcement as a Barrier to Import in the Japanese Automobile Industry », *Empirica*, n° 24.
- Saint-Martin O. (1996) : « L'anti-politique industrielle de l'Union européenne » in *Critique de la raison communautaire*, Cartelier et alii (eds), Economica-Ciriec.
- Souty F. (1999) : *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, Éd. Montchrestien.
- Vogel L. (1998) : « Chronique de droit de la concurrence », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 419.
- Wise M. (1999) : « Examen du droit et de la politique de la concurrence aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur le Droit et la Politique de la Concurrence*, n° 1.
- Wood D.P. (1999) : « Le rôle de la science économique et des économistes dans les affaires de concurrence », *Revue de l'OCDE sur le Droit et la Politique de la Concurrence*, n° 1.

Complément K

Analyse critique de la politique de la concurrence communautaire

Jean-Pierre Épiter et Jeanne Lubeck

Direction de la Prévision

Introduction

Le Traité de Rome de 1957 qui définit les objectifs de la Communauté européenne et notamment la réalisation du Marché commun en précise également les instruments : la suppression des distorsions de concurrence et l'intégration des marchés sont jugés prioritaires à l'époque, en raison de la responsabilité des grands cartels et des secteurs hyperconcentrés pendant la récente guerre.

Le droit européen de la concurrence se différencie donc des lois anti-trust américaines (Sherman Act, 1890) ; alors que celles-ci visaient à préserver la concurrence sur un marché récemment établi, l'objectif de la Communauté est la création d'un vaste marché issu de l'unification de marchés nationaux initialement caractérisés par une forte propension à la concentration. Ceci explique la place accordée par le droit européen à l'instrument concurrentiel et la volonté de la Commission de faire prévaloir les lois du marché dans l'espace communautaire.

L'objectif de mise en place du Marché unique

L'intégration des marchés des pays membres avait pour but de réduire les différends, à défaut des différences, par l'application et l'interprétation des mêmes règles et la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. Une telle harmonisation des règles et des pratiques constituait un objectif ambitieux et difficile à réaliser, eu égard aux diver-

gences initiales des approches nationales de la politique de la concurrence et plus généralement de la politique économique, qu'expliquent des différences historiques et culturelles.

De plus, la politique de la concurrence communautaire s'est appliquée à des marchés nationaux qui présentaient des caractéristiques structurelles très différentes (importance du secteur public, politique industrielle, relations entre les entreprises publiques, les institutions financières et l'État).

Des progrès notables ont toutefois été réalisés, l'intégration des marchés devenant progressivement une réalité, grâce notamment à la convergence des droits et de la jurisprudence nationaux et communautaires, qui permet d'homogénéiser les approches et les pratiques en matière de politique de la concurrence. De plus, l'adoption de la monnaie unique devrait accroître la transparence entre les différents marchés et l'intensité de la concurrence intra-européenne.

La dimension économique de la politique de la concurrence

Les États européens privilégiaient traditionnellement l'intervention publique directe, qui leur paraissait plus efficace, plus rapide, mieux maîtrisable et moins aléatoire que le libre jeu des mécanismes de marché. Ils accordaient de ce fait davantage d'importance à la politique industrielle qu'à la politique de la concurrence.

Pour sa part, la Commission a préconisé initialement le renforcement de la concurrence, en tant que moyen, prévu par le traité, visant la construction du Marché unique ; progressivement, la concurrence est devenue un des rares pans de politique générale mis en place au niveau européen.

Sous l'influence des progrès de l'analyse économique, les positions se sont rapprochées : la Commission a admis de plus en plus d'interventions directes des États-membres⁽¹⁾, ceux-ci ont renforcé leurs politiques de la concurrence et diminué l'interventionnisme de leurs politiques industrielles.

Les outils et concepts économiques sur lesquels repose la politique de la concurrence communautaire ne se démarquent guère de ceux utilisés dans les autres pays industrialisés. Ils n'ont généralement pris corps et sens qu'à travers leur application et l'évolution de la jurisprudence, comme le montre l'exemple du « marché pertinent » : ce concept importé des États-Unis, peu adapté au départ à la situation européenne et vivement critiqué en termes théoriques (par la théorie de contestabilité par exemple) et pratiques (fragilité des méthodes et manque de données), est devenu avec le temps de plus en plus opérationnel, si bien que la Commission a pu en 1997 publier des lignes directrices sur ce sujet.

(1) Au nom de la Recherche-Développement, de l'innovation, des services d'intérêt général, elle prend aussi en compte désormais certains comportements des acteurs ou caractéristiques du marché liés au progrès technique par exemple.

La place centrale accordée au consommateur

Le comportement du consommateur est au cœur du raisonnement socio-économique sur lequel s'appuie la Commission européenne. Il détermine ainsi les frontières du marché pertinent, tant d'un point de vue géographique (par la distance qu'il est prêt à parcourir) que pour le produit (par ses habitudes de consommation). Le consommateur est aussi celui qui déterminera si le surplus dégagé d'une opération (contrats, fusions...) est compatible avec le Marché commun : il devra en recevoir une part significative. Le consommateur doit également se voir proposer dans l'ensemble de l'espace communautaire les mêmes règles (par exemple en matière de concessions ou de franchises) et les mêmes prix (automobiles, abolition du « duty free » dans l'espace communautaire). Enfin, l'équité entre les consommateurs détermine de nombreux principes et en particulier ceux sous-tendant la notion de « service universel ».

Le consommateur est donc pris en compte en tant qu'acteur rationnel et libre de ses choix, mais cette approche, reste quelque peu théorique : le marché peut exclure certains consommateurs ou les contraindre dans leurs choix. En outre, le surplus du consommateur n'est un objectif pertinent que dans une perspective intertemporelle de long terme où la profitabilité d'une production européenne est assurée.

Concrètement, l'attention de la Commission et la CJCE s'est d'abord focalisée sur les monopoles nationaux à caractère commercial dans les années soixante et soixante-dix, puis jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, sur les ententes anticoncurrentielles et abus de position dominante. Par la suite, la politique de la concurrence a de plus en plus concerné les entreprises publiques et les interventions directes de l'État dans l'économie, ce qui a obligé certains États-membres à réexaminer leurs conceptions traditionnelles des services publics.

L'analyse critique de la politique de la concurrence communautaire portera donc successivement sur la répression des ententes et abus de position dominante, sur le contrôle des concentrations, sur le contrôle des aides d'État et enfin sur l'approche des services publics.

Les ententes et abus de position dominante

Les principes et la méthode

Jusqu'aux années récentes, la politique de la concurrence communautaire se résumait aux deux articles 81 et 82⁽²⁾ du Traité de l'Union européenne.

(2) Le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. En vertu de ce traité, les articles du Traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne sont renumérotés. Bien que cet article fasse référence au passé, nous avons opté pour la nouvelle numérotation de manière homogène pour toutes les références.

Le premier interdit toute entente entre entreprises ayant pour objet ou pour conséquences la mise en place d'obstacles à la libre concurrence et au commerce entre États-membres. Le règlement d'application distingue les ententes verticales, acceptées dans la mesure où elles améliorent l'efficacité économique de la production, des ententes horizontales prohibées par principe.

Le champ d'application de l'article 81 a beaucoup évolué, soit par extension pour ce qui concerne les ententes soumises au droit communautaire (baisse des seuils et extension de l'interprétation de l'impact sur le marché communautaire) et par exclusion de certains secteurs, soit parce qu'ils font l'objet d'une politique communautaire spécifique, soit au travers des règlements d'exemption. En effet, les modifications du champ d'application de l'article 81, et surtout le paragraphe 3 permettant d'exempter les entreprises par secteurs ou individuellement, constituent une compétence exclusive de la Commission, alors que les deux premiers paragraphes peuvent être appliqués par des autorités nationales. Les exemptions permises au titre du paragraphe 3 ont conduit progressivement à autoriser des accords de coopération justifiés par l'analyse économique, comme les accords de Recherche-Développement, les contrats d'association entre PME... Cependant, la Commission reste généralement réticente, et donc sévère, vis-à-vis des accords verticaux. S'il a été reconnu que la franchise ne pose généralement pas de problème de concurrence, de nombreux contrats de distributions sélectives (notamment ceux pratiqués dans l'automobile) sont régulièrement remis en cause, au travers notamment des prix différents pratiqués par ces réseaux dans les divers États-membres.

L'article 82 concernant la position dominante n'interdit pas celle-ci en tant que telle, mais condamne ses abus. La position dominante n'est pas définie dans cet article, ni dans d'autres textes à valeur législative, et trouve son sens et sa pertinence dans les interprétations successives qu'en a donné la Commission, à travers l'élaboration continue du concept de marché pertinent, de son rôle dans la définition de la structure du marché et de la façon dont la position dominante est interprétée ensuite. Cette évolution ne prend en compte l'avancée de la science économique qu'avec un certain retard : l'approche structurelle (en terme de seuils) largement utilisée auparavant, est désormais nuancée par la prise en compte des comportements des acteurs.

La Commission n'a aucune prérogative lui permettant de démanteler en plusieurs sociétés une firme en position dominante. Cependant, l'abus de cette position est sanctionné, de telle sorte que finalement : « une entreprise en position dominante est soumise à une obligation spécifique, celle de ne rien faire qui puisse détériorer davantage la structure déjà fragile de la concurrence ou empêcher de manière arbitraire l'apparition ou le développement de concurrents capables de remettre en question cette position dominante et de faire naître une concurrence effective »⁽³⁾.

(3) XXIV^e rapport sur la politique de la concurrence, 1994.

L'article 82 ne permet pas aux parties d'utiliser comme argument de défense de leur pratique l'efficacité économique (« règle de raison » à l'américaine) : ceci reste une caractéristique du droit européen. La méthode de définition de la position dominante, ainsi que l'appréhension de la notion d'abus sont spécifiques à la Communauté européenne, qui accorde à la demande, et même au consommateur, une place centrale, alors que d'autres approches théoriques, notamment celle prévalant aux États-Unis, se réfèrent essentiellement aux composantes de l'offre pour démontrer les mêmes pratiques anticoncurrentielles.

Le nombre de procédures en cours ne présume pas de leur efficacité

S'agissant de la répression des ententes et de l'abus de position dominante, la politique de la concurrence communautaire présente plusieurs faiblesses imputables à la procédure administrative en vigueur.

Ainsi, celle-ci ne permet généralement pas de débusquer une entente oligopolistique qui fonctionne, puisque les moyens qu'a la Commission de s'auto-saisir sont limités. Ensuite, la démonstration économique prouvant l'existence d'une entente nécessite le recours à des données confidentielles et stratégiques des entreprises (sur les coûts en particulier), que celles-ci peuvent aisément manipuler. De plus, la méthode de comparaison des prix, qui s'avère la plus opérationnelle, rencontre rapidement des limites.

Par ailleurs, le système de notification mis en place a eu pour effet de surcharger la Commission par l'examen d'accords mineurs, alors même que, selon certaines estimations, 50 % des accords tombant sous l'interdiction du paragraphe 1 de l'article 81 n'ont pas été notifiés. L'amende éventuellement infligée à une entreprise n'est calculée que sur les gains attribuables à l'accord incriminé. Ceci minimise le risque financier pour l'entreprise qui décide de ne pas notifier, et si l'accord est efficace, ses gains seront toujours positifs. Enfin, au fur et à mesure que les pratiques prohibées sont décrites avec précision par la jurisprudence, les acteurs peuvent en adopter de nouvelles, dont le résultat est identique.

Le concept d'abus de position dominante pose également des problèmes d'application. En 1965, un mémorandum de la Commission affirmait que « la position dominante est principalement une affaire de potentiel économique, ou de la capacité à exercer sur une opération de marché une influence substantielle ». Le problème de cette approche et donc de son efficacité est que la position dominante ne peut être prouvée que par l'existence d'une conduite abusive.

L'article 81 devrait couvrir tous les marchés, indépendamment de leur structure, pourtant aucune tentative de poursuite pour abus de position dominante n'a été menée pour un marché oligopolistique au sein de la Communauté, alors que cela s'est produit au niveau national.

Enfin, les statistiques montrent que la mise en place de la politique de la concurrence communautaire a été lente et a connu une période de démarrage longue : elle n'a ainsi atteint son rythme de croisière qu'au début des années quatre-vingt-dix. Cette lente mise en place peut s'expliquer par le manque de légitimité dont cette politique a longtemps pâti au sein de la Communauté, dans un marché non encore intégré.

La recherche d'une plus grande efficacité du dispositif communautaire

On peut cependant considérer que la politique de la concurrence communautaire a aujourd'hui atteint une certaine maturité ; globalement cohérente, elle est désormais prise en compte par l'ensemble des acteurs économiques et exerce à leur égard un pouvoir dissuasif.

Le *Livre Blanc* de la Commission sur la refonte des règlements n° 17 et 19 (règlements d'application des articles 81 et 82) reconnaît la lourdeur administrative de la procédure actuelle, tout en constatant l'avancée du concept de concurrence dans l'Union européenne. Il propose en conséquence de réduire le recours aux notifications, de renforcer le contrôle *a posteriori* et de systématiser l'approche économique de la politique de la concurrence communautaire (analyse au cas par cas), suivant en cela les tendances des droits de la concurrence américains et allemands. Si cette refonte apparaît incontestablement pertinente, elle pose néanmoins le problème de l'adaptation de la culture économique des acteurs concernés. Au-delà des procédures nouvelles, ceux-ci vont devoir intégrer les principes de la concurrence communautaire, sans pouvoir se référer aux notifications, qui présentaient l'avantage de la sécurité juridique.

Les règlements spécifiques aux concentrations

Un véritable moteur pour la politique de la concurrence communautaire

Le règlement des concentrations du 21 décembre 1989⁽⁴⁾, adopté après dix-sept années de négociations, a permis de relancer la politique de la concurrence communautaire et en est devenu le dispositif phare.

Le contrôle des concentrations n'était initialement pas prévu par le Traité de Rome. En 1972, lors de l'affaire Continental Can, une application spécifique de l'article 82 a permis à la Commission d'exercer un contrôle des concentrations. Celui-ci restait cependant difficile à pratiquer, dans la mesure où une concentration classique relevait de l'article 82, tandis qu'une OPA amicale relevait de l'article 81 (et pouvait donc bénéficier de l'exemption). Le contrôle des concentrations introduit par le règlement ne prévoit pas de bilan économique systématique, car la procédure repose sur l'article 82

(4) Règlement du Conseil CEE n° 4064/89.

du Traité de Rome : les critères d'application sont essentiellement concurrentiels, avec quelques considérations économiques, mais sans recours à des notions d'intérêt public ou de bilan social. La procédure de notification permet toutefois d'entamer un dialogue avec les acteurs économiques de la Communauté et de mieux comprendre leurs stratégies.

Le dispositif instauré interdit toute fusion qui menacerait la concurrence, même si elle présente des gains d'efficacité élevés, ce qui prévient toute velléité de la Commission d'utiliser la politique des concentrations pour faciliter l'émergence de géants européens concurrençant les grands groupes américains et japonais.

L'application du règlement sur les concentrations occupe une place considérable dans la politique européenne comme le démontre l'importance du choix du commissaire à la tête de la DG IV ou l'effectif dont est dotée cette direction.

Le risque de contradiction entre la politique de la concurrence et la politique industrielle

La particularité du contrôle des concentrations au sein de la Communauté est que la mise en œuvre de différentes étapes de la procédure incombe à une même instance (*Merger Task Force*) responsable à la fois de la décision d'enquête, de l'enquête et de la décision finale. Ceci permet d'améliorer l'efficacité et la clarté du dispositif pour les parties concernées, grâce au système de « guichet unique ». Cependant, cette procédure accorde la priorité à l'efficacité et à la prédictibilité de la décision pour les parties, au détriment de la transparence de l'information à l'égard des tiers.

Les rencontres entre les parties concernées et les fonctionnaires de la *Merger Task Force* ont lieu avant même la fusion, lors de réunions de pré-notification et tout au long de l'ensemble de la procédure. De même, ce guichet unique rend potentiellement plus efficaces les interventions politiques, notamment nationales, dans la mesure où les personnes à contacter et à convaincre sont en nombre très réduit. Ces pressions ont toujours lieu dans les cas (rares) où la *Merger Task Force* propose un refus de la concentration. L'ambiguïté des positions des acteurs s'est révélée par exemple lors de l'affaire De Havilland. Pendant l'été 1991, ATR, filiale commune d'Aérospatiale et d'Alenia, compagnie italienne, ont notifié à la Commission leur intention d'acquérir le fabricant d'avions canadien De Havilland. Ce projet constituait clairement un enjeu de politique industrielle, mais la *Merger Task Force* s'en est tenue à des considérations purement concurrentielles pour invoquer un refus de la concentration. L'opposition des commissaires italiens à cette décision de refus a été interprétée comme une position nationale, puisque l'Italie avait des intérêts dans l'affaire et il en a été de même pour les commissaires français qui ne se sont pas prononcés. Le gouvernement français a tenté, sans succès, de modifier la décision *a posteriori* au travers de réunions bilatérales avec la Commission.

Les refus de concentrations sont rares, une dizaine seulement en tout, et sont concentrés dans certains secteurs particuliers et ne concernent que très rarement la grande industrie.

Des tensions apparaissent donc à l'occasion de chaque affaire délicate : le manque de transparence de la procédure en vigueur doit en conséquence être d'autant plus souligné, que les pressions politiques peuvent survenir dès le début et tout au long de celle-ci : l'impact des interventions politiques demeure donc inconnu, puisque la Commission publie essentiellement l'avis final et non les résultats de l'enquête. La transparence est encore réduite lorsque ces interventions s'effectuent en amont de la décision d'investigation. En effet, certaines affaires n'ont tout simplement pas lieu, puisque l'enquête de phase I n'est même pas menée.

De même, la pratique la plus courante, quand une concentration pose des problèmes concurrentiels, consiste à recourir à des engagements des parties. Ces engagements sont censés compenser les risques de position dominante sur les marchés les plus fragiles. Cependant, ils sont négociés sans référence aux résultats de l'enquête, non publiés, et peuvent faire l'objet de décision *ad hoc* de la part de la Commission.

Cette opacité du travail de la Commission est cependant un peu atténué par la publication récente (1997) de lignes directrices permettant aux opérateurs d'anticiper les décisions et surtout de constituer un dossier correspondant aux attentes de la *Merger Task Force*, mais aussi de connaître la méthode d'investigation et de calcul retenue.

Par ailleurs, la *Merger Task Force* rencontre les acteurs économiques puissants de la Communauté et acquiert ainsi une meilleure connaissance du marché, sans toutefois partager une culture juridique commune avec les avocats des parties. Enfin, par l'intermédiaire de décisions fréquentes et obligatoires pour toutes opérations importantes, la Commission peut faire connaître les principes essentiels sur lesquels elle entend faire reposer sa politique de la concurrence.

L'approche communautaire des aides d'État

Le contrôle pratique exercé par la Commission européenne

Le champ d'application de l'article 88 du Traité CE prohibant les aides accordées par l'État qui faussent ou menacent de fausser la concurrence, en favorisant certaines entreprises ou productions, est très large⁽⁵⁾, mais des

(5) La notion d'aide d'État correspond à l'ensemble des avantages directs ou indirects que les pouvoirs publics peuvent allouer à un entreprise publique ou privée ou à un secteur d'activité en situation concurrentielle. Toute origine publique d'une aide suffit à l'inclure dans le champ d'application de l'article 88.

dérégulations atténuent la portée de cette interdiction⁽⁶⁾ et certaines aides⁽⁷⁾ sont automatiquement compatibles avec le Traité. Toutes les autres aides dépassant un montant minimum⁽⁸⁾ doivent faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne. Pour certains secteurs en surcapacité de production (automobile, sidérurgie et charbon, construction navale, fibres synthétiques) et pour l'agriculture, des textes spécifiques restreignent encore davantage les possibilités d'aide.

La Commission européenne n'a cessé de souligner l'entrave à la libre concurrence que peuvent représenter les aides publiques que les États sont tentés d'utiliser aux mêmes fins que les barrières douanières et autres formes de protectionnisme. Elle reconnaît néanmoins que ces aides sont justifiées dans certaines circonstances, pour pallier les défaillances du marché et soutenir des politiques, considérées comme servant l'intérêt général, qui se mettent en place progressivement et ne peuvent dépendre des seules forces du marché.

Confrontée aux tentatives des États-membres de faire admettre de manière quasiment systématique la légitimité de certaines aides, la Commission a progressivement établi une doctrine cohérente qui n'exclue cependant pas l'analyse au cas par cas des affaires. Ainsi, s'agissant des participations publiques au capital de certaines entreprises, elle considère que de telles participations constituent des aides d'État dès lors qu'elles sont effectuées dans des circonstances non acceptables pour un investisseur privé opérant dans une économie de marché⁽⁹⁾.

La Commission s'est toutefois efforcée d'adopter une approche souple et pragmatique qu'illustre l'exemple des aides au transport aérien : elle a ainsi autorisé en 1994 des aides étatiques à plusieurs compagnies (Olympic Airways pour la Grèce, TAP pour le Portugal, Air France), sous réserves de prévenir les distorsions de concurrence et de respecter un plan de restructuration. À l'occasion de l'ouverture au marché communautaire des transports aériens, elle a précisé sa politique, en indiquant, dans sa communication du 10 décembre 1994, qu'elle entendait interdire les aides pour protéger ce nouvel environnement concurrentiel, tout en accordant certaines dérogations, afin de tenir compte de la fragilité de plusieurs des entreprises concernées.

(6) Elles concernent principalement les mesures en faveur du développement économique des régions en difficulté, le soutien aux PME, les aides à l'environnement, à la recherche et au développement.

(7) Aides sociales à la consommation, aides liées aux dommages causés par les catastrophes naturelles ou des événements extraordinaires.

(8) Les aides ne dépassant pas 100 000 euros sur trois ans sont dispensées de l'obligation de notification.

(9) Affaires concernant les dotations budgétaires allouées par l'État français à Renault en 1985 et 1986 et à Bull en 1991-1992, procédure engagée en 1998 au sujet de tarifs préférentiels accordé par EDF à certaines entreprises de l'industrie papetière, par exemple.

En 1998, elle a de même assimilé à des aides d'État les allègements fiscaux accordés à des entreprises chargés au Danemark de la construction d'un réseau de gaz naturel et de la distribution de ce produit. Elle les a néanmoins autorisés, en considérant que l'application des règles de concurrence pouvait empêcher l'accomplissement de leur mission particulière. La Commission a par ailleurs estimé que les échanges ne seraient pas affectés dans une mesure contraire à l'intérêt communautaire, ces aides devant lui être renotifiées après 2000, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive communautaire prévoyant la libéralisation du marché intérieur du gaz naturel⁽¹⁰⁾.

La nouvelle approche préconisée par la Commission européenne

La Commission européenne a proposé en juin 1998 la mise en place d'une stratégie de réduction des aides d'État, censée permettre une meilleure utilisation des ressources publiques.

Cette stratégie reposerait sur une coordination des politiques nationales de réduction de ces aides et sur des efforts d'autodiscipline réalisés par les États-membres où celles-ci apparaissent disproportionnées ou concernant les aides peu efficaces ou économiquement peu justifiées.

Selon la Commission, les ressources ainsi libérées pourraient être affectées à d'autres aides plus efficaces ou servir à financer des mesures structurelles susceptibles de contribuer à l'effort de consolidation budgétaire. Elle suggère la définition de critères communs permettant d'évaluer annuellement (en pourcentage du PIB) les efforts de réduction des aides d'État accomplis.

Cette approche totalement inédite, qui fait toujours l'objet de discussions entre la Commission et les États-membres, équivaldrait à instaurer un contrôle macroéconomique des aides d'État s'inspirant des procédures mise en place en matière budgétaire et pour la politique de l'emploi.

Il peut paraître cohérent, après le lancement de l'euro et dans le cadre de l'approfondissement du marché intérieur et de la réforme structurelle, de compléter les contrôles de nature juridique et microéconomique prévus par le Traité CE, en promouvant une approche macroéconomique des aides et une coordination des politiques nationales évitant les confrontations bilatérales entre chaque État et la Commission.

Néanmoins, les indicateurs d'évolution des aides d'État ainsi retenus s'avèrent trop sommaires ; le raisonnement en termes d'aide globale ne permet pas de prendre en compte l'efficacité des aides, qui ne pourrait être appréciée qu'en se référant à leur mode de financement : l'efficacité d'une avance remboursable sera ainsi dans certains cas supérieure à celle d'une dotation régulière moins incitative pour l'entreprise.

(10) Directive 98/30 du Parlement et du Conseil du 22 juin 1998.

Par ailleurs, certaines aides concernant les régions fortement affectées par les restructurations d'industries déclinantes revêtent une légitimité et une utilité économiques peu contestables, dans la mesure où elles compensent les externalités sociales négatives inhérentes à ce type de restructuration.

La prise en compte des activités de service public

Une approche qui privilégie les mécanismes du marché

D'une manière générale, le Traité CE tend à assimiler les activités du secteur public à celle des opérateurs privés et leur impose les règles de concurrence communautaires, en n'autorisant des exceptions à celles-ci que dans des conditions très strictes. La place marginale qu'il accorde au service public⁽¹¹⁾ et le fait que son article 86, qui soumet les entreprises publiques à ces règles, ne s'y réfère pas explicitement, s'explique avant tout par la diversité des conceptions nationales qui a toujours prévalu en ce domaine.

Toutefois, les « entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général⁽¹²⁾ ou présentant le caractère d'un monopole fiscal » peuvent échapper aux règles de concurrence, si leur application les empêche d'accomplir leur mission particulière, à condition néanmoins que cette exemption n'affecte pas les échanges d'une manière contraire à l'intérêt de la Communauté.

En pratique, l'interprétation des règles communautaires par la Commission repose sur le postulat selon lequel la concurrence n'est pas incompatible avec la satisfaction des besoins économiques d'intérêt général : au contraire, en stimulant le progrès technique, celle-ci devrait contribuer à améliorer la qualité du service public et en réduire les coûts. Dès lors, les organismes chargés d'un service public ne peuvent bénéficier de mesures compensant la concurrence à laquelle ils sont exposés que lorsque celle-ci menace l'équilibre économique de leur activité. Le principe général du droit communautaire étant que le marché constitue le meilleur instrument de régulation de l'activité économique et de satisfaction des besoins individuels et collectifs, le service public n'est donc pas supposé, sauf preuve contraire, avoir une efficacité supérieure en la matière.

Cette conception de la construction du Marché unique privilégiant la concurrence s'est avérée difficile à combiner avec le souci de préservation du service public propre à certains États comme la France, d'autant qu'en

(11) Celui-ci n'est mentionné que dans l'article 77 applicable au seul secteur des transports.

(12) Cette notion de « services d'intérêt économique général » est demeurée longtemps imprécise, jusqu'à ce que la jurisprudence en définisse les contours. À travers deux arrêts (Arrêt *Corbeau*, CJCE 19 mai 1993 et arrêt *Commune d'Alemo*, 27 avril 1994), la CJCE a ainsi indiqué qu'un tel service correspondait à la situation dans laquelle un opérateur se trouvait dans l'obligation d'assurer, sur un territoire défini, une mission d'intérêt général au profit de tous les usagers, à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaire, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération.

dépît des efforts de clarification réalisés, une certaine ambiguïté persiste, s'agissant des compétences respectives des États-membres et de la Communauté en matière de délimitation des activités correspondantes. Particulièrement attachée à son modèle juridique et économique de service public, la France a parfois ressenti l'intervention communautaire en ce domaine comme un empiétement sur ses prérogatives nationales, notamment parce que cette intervention s'est initialement focalisée sur les monopoles publics et a privilégié, jusqu'à la période récente, l'interprétation la plus libérale des dispositions du droit communautaire.

L'évolution récente des positions communautaires

Depuis environ une dizaine d'années, la Commission européenne s'est efforcée de promouvoir la notion de « service universel »⁽¹³⁾. Elle a cependant été fréquemment accusée de promouvoir une libéralisation à marche forcée, de chercher à déréglementer l'ensemble des activités d'intérêt général et a suscité des réactions en faveur d'une plus grande prise en compte du service public au niveau communautaire. Des initiatives politiques visant à faire mieux reconnaître celui-ci, voire à lui conférer dans le Traité CE un rang égal au principe de concurrence, ont ainsi été prises par certains États⁽¹⁴⁾, ainsi que par d'autres institutions communautaires⁽¹⁵⁾. Consciente des implications politiques de sa démarche jugée parfois excessivement volontariste, la Commission a cherché récemment à adopter une position plus conciliante, tenant davantage compte des préoccupations ainsi exprimées.

En témoigne notamment sa communication de septembre 1996⁽¹⁶⁾ rappelant que les services d'intérêt général sont « au cœur du modèle européen de société » et soulignant l'importance des valeurs de solidarité et d'égalité dans le cadre d'une économie de marché. Ce document précise également que ces services répondent à des besoins fondamentaux, offrent « des repères à la collectivité » et sont « constitutifs du lien d'appartenance des citoyens à celle-ci ». Dans cette communication, la Commission tente également de définir leurs missions, en dépassant le cadre restreint du « service universel » ; elle indique notamment que ces missions découlent de considérations d'intérêt général telles que « la sécurité d'approvisionnement, la

(13) Apparue pour la première fois dans son *Livre Vert* sur les Télécommunications du 30 juin 1987, puis précisée à partir de 1991 à travers ses différentes prises de position concernant le développement du Marché unique des services postaux, la notion de « service universel » est définie comme l'accès à un service minimum d'une certaine qualité à un prix abordable, c'est à dire comportant un dispositif de tarifs sociaux ou cibles pour les clients indigents ou non solvables. Les principes auxquels son fonctionnement doit obéir sont l'égalité, l'universalité, la continuité, l'adaptation, mais aussi la transparence de gestion, de tarification et de financement et un contrôle par des instances distinctes des opérateurs.

(14) Mémoire déposé par la France auprès de la Commission européenne en mars 1993.

(15) Résolution du Parlement européen du 12 février 1993.

(16) Communication du 11 septembre 1996 « Les services d'intérêt général en Europe ».

protection de l'environnement, la solidarité économique et sociale, l'aménagement du territoire, la promotion des intérêts des consommateurs ». Elle met enfin en avant le principe de subsidiarité et souligne que chaque État demeure libre de déterminer les statuts, public ou privé, des entreprises et de leurs personnels, ainsi que de définir les missions d'intérêt général de ces services. Ces précisions concernant l'articulation des compétences communautaires et nationales en la matière limite donc la portée de l'intervention de la Communauté qui vérifie la compatibilité des choix nationaux avec les engagements européens des États. En vertu du principe de subsidiarité, la plupart des directives prévoient d'ailleurs que les modalités de financement de ces services soient déterminées à l'échelon national.

Il convient en dernier lieu de signaler l'adoption, dans le cadre de la Conférence d'Amsterdam, du nouvel article 7D du Traité CE qui indique que, compte tenu de la « place qu'occupent les services d'intérêt général parmi les valeurs communes de l'Union » et du « rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et les États-membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives (...) veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions permettant d'accomplir leurs missions » Cet article est complété par une déclaration insérée à l'acte final de la conférence précisant que ses dispositions sont mises en œuvre dans le respect de la jurisprudence de la CJCE relative aux « services publics ».

Résultat d'un compromis politique, cette modification du Traité de Rome n'a qu'une portée pratique limitée ; elle confirme néanmoins la tendance au rééquilibrage de l'approche communautaire qui s'efforce désormais de concilier l'objectif communautaire d'intégration économique et les préoccupations nationales concernant le service public.

Conclusion : des acquis indiscutables mais une cohérence des interventions communautaires qui reste à améliorer

La politique de la concurrence communautaire a constitué l'un des instruments de la mise en place du Marché unique, mais a aussi contribué à la diffusion d'une culture commune au sein de l'espace communautaire. Le défi que représente sa mise en œuvre s'accroît sans cesse, au fur et à mesure que les frontières géographiques de l'Union européenne s'élargissent pour intégrer de nouveaux membres, dont la culture économique, en particulier dans le cas des PECO, s'avère assez éloignée de celle que la Commission s'efforce de promouvoir ; la politique de la concurrence communautaire peut à cet égard être considérée comme la « nouvelle frontière » de la Communauté.

L'analyse rétrospective montre que cette politique se heurte au même type de difficultés que celles rencontrées aux États-Unis et que si les méthodes d'analyse américaines diffèrent sensiblement, les résultats peuvent être jugés équivalents à ceux obtenus en Europe. Au-delà de cette compa-

raison, on peut souligner qu'en dépit des acquis indiscutables dont la politique de la concurrence communautaire peut se prévaloir, il conviendrait d'améliorer le dispositif européen de surveillance de la concurrence, afin notamment de renforcer encore davantage la cohérence des différents types d'interventions, nationales et communautaires, en la matière.

La politique de la concurrence américaine

La principale caractéristique de la politique de la concurrence américaine réside dans l'influence qu'ont exercé sur elle, dès ses débuts au siècle dernier, les évolutions de l'analyse et de la théorie économiques. Les débats et confrontations entre écoles de pensée rivales ou opposées se traduissent ainsi par une relative instabilité des concepts et des méthodes utilisés qu'accentuent encore les aléas liés à la conjoncture économique : les autorités américaines de contrôle de la concurrence ont en effet tendance à se montrer plus clémentes à l'égard des fusions et ententes en période de crise, tant que des emplois sont en jeu, et inversement beaucoup plus sévères en période de reprise économique.

Un certain nombre d'exemples illustrent ce caractère fluctuant des grands principes sur lesquels repose la politique de la concurrence américaine.

Il s'agit en premier lieu de l'existence de règles d'interdictions en soi (*per se*) de certaines pratiques (prohibition des prix imposés, depuis la jurisprudence *Schwinn* de 1967, interdiction des fusions, depuis la jurisprudence *Von's Grocery* 1966) mais aussi de l'approche des situations de « monopolisation »⁽¹⁷⁾ (la recherche du monopole est en elle-même condamnable). L'interdiction *per se* d'une pratique ne laisse pas la possibilité de justifier une opération à partir d'arguments économiques. Cependant, ce type d'interdiction s'est trouvé régulièrement critiqué et l'évolution de la jurisprudence (affaire *Sylvania* de 1977 par exemple) a permis de prendre en compte l'efficacité économique des fusions (« règle de raison ») à laquelle il est de plus en plus fait référence dans les affaires de concurrence. La jurisprudence n'apparaît cependant pas véritablement stabilisée et oscille constamment entre l'approche souple de l'analyse au cas par cas et une conception plus rigide consistant à interdire une pratique pour elle-même.

Un second type de problème spécifique aux États-Unis provient de la difficulté rencontrée pour démontrer qu'une pratique est légale ou illégale. Comment prouver l'existence d'une entente ? À partir de quel stade une concentration doit-elle être considérée comme dangereuse ? Malgré leur profondeur et leur retentissement, les débats théoriques permettent rarement aux praticiens du droit de la concurrence d'adopter une position claire et définitive. En fait, en dépit de l'évolution des *guidelines* et des changements de méthodes de référence (aller-retour sur la portée du concept de marché pertinent et interrogations quant à la nécessité d'intégrer celui-ci

(17) Selon la théorie économique, cette « monopolisation » n'est possible que si l'entreprise détient déjà un certain pouvoir de marché.

dans les critères de décision, incertitude s'agissant de la prise en compte du degré de concentration du marché, passage de la méthode basée sur la concentration et les parts de marché au critère de l'indice d'Herfindahl-Hirschmann⁽¹⁸⁾), on constate qu'en pratique ces infléchissements conceptuels ont peu d'incidence sur les résultats des différentes affaires.

Les acquis de la politique européenne de la concurrence

Dans certains domaines, l'intervention de la politique européenne de la concurrence a favorisé l'adaptation structurelle des économies des États-membres.

S'agissant des services publics, elle est survenue au moment où la régulation publique des activités économiques d'intérêt général se trouvait confrontée à une crise de légitimité et à des difficultés financières ainsi qu'à des contraintes technologiques imposant la modernisation des services en réseau, notamment dans le domaine des télécommunications ; elle a de ce fait contribué à l'accélération de certaines évolutions inéluctables. L'intervention communautaire a toutefois tenu compte de certaines spécificités nationales, laissant par exemple, au nom du principe de subsidiarité, chaque État libre de définir la notion de service public, en fonction de sa culture et de l'importance qu'il attache à ce concept, les seules contraintes imposées aux États-membres concernant le financement des activités correspondantes.

De même, en ce qui concerne les aides d'État, le contrôle exercé par la Commission a entraîné une diminution sensible des soutiens financiers nationaux aux entreprises et a rendu les interventions nationales en la matière beaucoup plus sélectives et mieux ciblées, la pertinence et la justification économique des aides étant désormais systématiquement évaluées et prises en considération.

Par ailleurs, le dispositif de contrôle de la concurrence qui semble se profiler à l'échelon européen, à savoir un réseau d'instances nationales d'application d'un droit de la concurrence harmonisé, complété par une autorité communautaire, s'avère tout à fait adapté. Une autorité indépendante nationale peut se permettre de raisonner au cas par cas en connaissance de cause, sans pour autant infléchir son raisonnement devant les contingences locales, grâce à la légitimité que lui apporte la cohérence du réseau. De plus, en terme d'efficacité, la centralisation des décisions au niveau communautaire n'aurait pas permis de réaliser un traitement rapide de cas simples et nombreux qui s'effectue plus facilement au niveau national.

(18) Le passage de la méthode basée sur la concentration et les parts de marché au critère de l'indice d'Herfindahl-Hirschmann (somme des carrés des parts de marché de toutes les entreprises) a permis de ne plus prendre en compte que les parts de marché des entreprises qui fusionnent, mais de les intégrer dans un environnement à partir duquel il est préférable de statuer. Néanmoins cette méthode présente aussi des inconvénients sérieux, à savoir une fragilité certaine en dynamique, car deux petites entreprises qui fusionnent après que d'autres ont fusionné se retrouvent désavantagées, puisque leur fusion intervient dans un marché déjà concentré.

Une cohérence des interventions communautaires à améliorer

Il n'en demeure pas moins que les compétences respectives de l'Union et des États en matière de services d'intérêt général restent à préciser, des interrogations fondamentales, concernant le niveau pertinent de régulation de ces services ou la procédure de définition d'éventuelles activités d'intérêt général économique « communautaire », demeurant encore sans réponse.

Il conviendrait par ailleurs d'améliorer la cohérence entre la politique des aides régionales d'origine communautaire, financées par les fonds structurels et le contrôle, au titre de la politique de la concurrence communautaire, des aides régionales étatiques ; il serait à cet égard nécessaire de mieux préciser la finalité des aides régionales communautaires, en déterminant si celles-ci ont vocation, en vertu du principe de subsidiarité, à n'être utilisées que lorsque leur efficacité apparaît supérieure à celle d'aides nationales juxtaposées ou doivent plutôt, en application du principe de complémentarité, venir s'ajouter à ces aides, permettant ainsi d'atteindre une masse critique, gage d'efficacité de l'action concernée.

La politique de la concurrence communautaire risque en outre d'être à terme handicapée, en raison du manque d'ouverture, de transparence et de communication caractérisant son actuel processus de décision ; ouverture limitée, en termes de recrutement et de formation des personnels contribuant à la prise de décision, les spécialistes issus du secteur privé étant trop peu nombreux ; communication encore déficiente, la publication de lignes directrices constituant le meilleur moyen de réduire les aléas dans l'interprétation des normes communautaires ; transparence insuffisante, que la publication plus systématique des résultats d'enquêtes ou de données motivant les avis et décisions de la Commission ne pourrait qu'accroître.

Il convient d'ajouter que le système de décision de la Commission européenne se caractérise par sa collégialité. Alors qu'aux États-Unis ou au sein des autorités nationales européennes la collégialité des décisions ne concerne que quelques experts (voire un seul au Royaume-Uni), la Commission accorde une voix à chaque commissaire, sans prérogatives particulières au commissaire chargé de la Concurrence. Le modèle de régulation de la Commission apparaît donc très original et privilégie la légitimité politique dont peuvent se prévaloir ses membres au détriment de la compétence et de la spécialisation, qui sont davantage pris en compte aux États-Unis et dans les différents pays européens.

L'adéquation aux formes économiques et à la dimension actuelles des marchés constitue enfin le grand chantier permanent de la politique de la concurrence communautaire. Celle-ci doit en effet surmonter les problèmes liés à l'internationalisation croissante des opérations de fusions-acquisitions : cette tendance peut inciter la Commission à se montrer moins regardante au niveau du marché européen, afin de ne pas handicaper ses acteurs économiques, mais elle peut également la conduire à dresser un constat d'impuissance, puisqu'elle est contrainte de partager ses compétences avec d'autres zones économiques soumises à des réglementations différentes.

Complément L

La fiscalité, déterminant de l'attractivité ?

Stéphane Guimbert

Direction de la Prévision

L'intégration communautaire et l'internationalisation de l'activité économique se traduisent progressivement par une réduction des barrières à la mobilité des entreprises. La chute des obstacles aux échanges, qu'ils soient tarifaires ou non tarifaires, la création d'un Grand marché, puis d'une Monnaie unique, le développement des moyens de communication et l'internationalisation de nombreuses carrières professionnelles facilitent le déplacement des firmes.

Supposons que les entreprises choisissent leur localisation en maximisant le retour sur investissement. Un territoire est alors attractif s'il est capable d'offrir à de nombreuses firmes des conditions d'activité favorables. En particulier, les conditions fiscales pourraient être déterminantes : le débat sur la concurrence entre États dans ce domaine est largement ouvert, tant au sein de l'Union européenne que de l'OCDE.

L'Union européenne a notamment franchi une étape importante lors de l'adoption, le 1^{er} décembre 1997, d'un « Code de conduite » par le Conseil Ecofin de l'Union européenne : ce code dégage quelques principes (sont « potentiellement dommageables les mesures fiscales établissant un niveau d'imposition effective nettement inférieur au niveau général du pays concerné, y compris une imposition nulle » ; il convient d'identifier « les facilités particulières accordées aux non-résidents », ou encore « le manque de transparence du dispositif fiscal »). Au sein de l'Union européenne et de l'OCDE se déroulent à présent d'abondantes discussions pour examiner les particularités des législations nationales.

Après avoir présenté, dans une première partie, *la problématique de la concurrence fiscale*, nous esquissons dans une deuxième partie une *comparaison des fiscalités européennes*⁽¹⁾. Des écarts significatifs de taux moyens d'imposition existent effectivement, et une baisse continue du taux effectif moyen d'imposition du facteur capital au sein de l'Union européenne semblent témoigner d'une certaine concurrence fiscale. Toutefois, le choix de localisation d'une entreprise ne dépend pas seulement de taux moyens, mais aussi des taux marginaux d'imposition : une étude sur « cas types » illustre mieux le poids de la fiscalité, notamment en France et en Allemagne, mais la prise en compte des différences de régimes sociaux pourrait largement modifier ce résultat. Elle met en évidence les disparités sectorielles entre les législations nationales.

Dans une troisième partie, nous tentons d'évaluer *l'effet de ces disparités fiscales sur l'attractivité*. Plusieurs enquêtes confirment l'attention que les entreprises portent aux conditions fiscales de leur activité. Toutefois peu d'études économétriques mettent en évidence un lien robuste entre fiscalité et choix d'investissement. L'exemple de la Suisse, pays dans lequel la compétence fiscale est partagée entre les communes, les cantons et la confédération confirme les difficultés à mettre en évidence empiriquement le lien entre fiscalité et attractivité d'un territoire. En outre, l'observation des flux d'investissements étrangers, qui permet, dans une certaine mesure, d'évaluer l'attractivité d'un territoire, illustre que le territoire français ne semble globalement pas souffrir d'un manque d'attractivité en dépit du poids des prélèvements obligatoires.

Au total, cette analyse, en présentant les disparités fiscales et leur effet sur l'attractivité, conduit à replacer le problème de la fiscalité dans le contexte plus général de la construction européenne et de l'internationalisation des entreprises. La fiscalité n'est pas, loin s'en faut, le seul facteur de localisation à l'œuvre, mais ses effets peuvent avoir des conséquences importantes sur la spécialisation des économies et, partant, sur leur capacité redistributive. Ayant écarté l'idée d'une harmonisation complète des fiscalités, y compris au sein de la zone euro, cette approche souligne l'importance de la coordination des politiques fiscales, tout en insistant sur la possibilité d'une saine concurrence entre partenaires européens.

(1) La concurrence fiscale est particulièrement vive quand les facteurs sont mobiles. La libre circulation des facteurs est largement assurée au sein de l'Union européenne, ce qui nous conduit à focaliser l'analyse sur cette région. Il est toutefois illusoire de penser que la mobilité des facteurs, notamment du capital, et donc la concurrence fiscale s'arrêtent aux frontières de l'Union. Aussi, nous mentionnerons d'autres pays, industrialisés en particulier, vers lesquels les facteurs peuvent également se déplacer, à un coût un peu plus élevé cependant.

Concurrence fiscale⁽²⁾

Les modèles de concurrence fiscale

Dans un monde où les entreprises – et les personnes – pourraient sans coût choisir leur localisation, la concurrence fiscale serait, sous certaines hypothèses très précises définies par Tiebout (1956), optimale⁽³⁾ : la décentralisation des choix d'imposition forfaitaire sur les agents permettrait de reproduire pour les biens publics l'équivalent d'un marché des biens privés parfaitement concurrentiel. Les agents révéleraient leurs préférences en « votant avec leurs pieds » et en choisissant la localisation qui offre le niveau et la composition des biens publics correspondant à leurs goûts.

Cependant, plusieurs de ces hypothèses ne correspondent guère à la réalité (possibilité de taxer forfaitairement, absence de rendements décroissants des biens publics). De fait, si les marchés privés ne peuvent fournir efficacement certains biens (éducation, infrastructures), la concurrence entre États (ou entre collectivités locales) se heurtera au même problème. C'est ainsi que Oates (1972) défend l'idée selon laquelle cette concurrence fiscale se traduit par une sous-production de biens publics⁽⁴⁾ : une baisse d'impôt dans un pays exerce une externalité négative sur ces voisins du fait des déplacements de facteurs qui en résulte. Ce risque de moins-disant fiscal est à l'origine des discussions actuelles sur la concurrence fiscale dommageable.

Il faut néanmoins conserver à l'esprit que *toute concurrence fiscale n'est pas dommageable*. Tout d'abord, cette concurrence impose aux États une contrainte d'efficacité de la dépense publique : les agents valorisent un surcroît de fiscalité au vu du gain en bien public, qui doit par conséquent être produit à un coût « efficace ». En outre, la concurrence entre États (ou collectivités territoriales) peut se jouer par le biais des dépenses publiques plutôt que par les prélèvements : un État peut financer un équipement supplémentaire pour attirer un investissement. Dans cette optique, la concurrence entre États pour attirer des investisseurs n'aboutit pas nécessairement à un niveau sous-optimal de biens publics. Enfin, au sein de l'Union européenne, l'autonomie des politiques fiscales, conforme au principe de subsidiarité, reste primordiale en tant qu'instrument de stabilisation macro-économique face à certains chocs asymétriques et en tant qu'outil des politiques redistributives, dessinées selon des préférences nationales manifestement encore disparates au sein de l'Union.

Rappelons en outre que les conditions de demande sont également déterminantes. Dans un marché unique, sur lequel de nombreuses contraintes ont disparu, la possibilité d'accéder à un marché pourrait même être un

(2) Pour une revue récente de cette thématique, cf. Wilson (1999) : « Theories of Tax Competition », *National Tax Journal*, vol. 52, n° 2, juin.

(3) Cf. Tiebout C.M. (1956) : « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, n° 64.

(4) Cf. Oates W.E. (1972) : *Fiscal Federalism*, New-York, Harcourt Brace Jovanovich.

argument plus décisif que celui d'avoir des conditions d'offre favorables⁽⁵⁾ : ainsi, les investissements directs en France sont concentrés dans le secteur des infrastructures de services et dans les activités de commerce-distribution, activités pour lesquelles un accès au marché nécessite un investissement sur place⁽⁶⁾.

La concurrence fiscale dommageable

Toutefois, *la concurrence fiscale est dommageable si elle ne concourt pas à une meilleure efficacité*. Ainsi, certains pays peuvent vouloir attirer les facteurs mobiles en espérant que la baisse du taux d'imposition sera compensée par une augmentation de la base imposable : ce mouvement ne signale nullement une amélioration de l'efficacité de cet État et grève les ressources globales des pays.

Ce phénomène est d'autant plus dommageable qu'il risque d'affecter les facteurs les plus mobiles, le capital, voire le travail très qualifié, entraînant un déplacement de la charge fiscale vers les facteurs moins mobiles, comme le travail peu qualifié, et ce indépendamment du redevable légal des taxes. En effet, en équilibre général, la charge se reporte *in fine* vers le facteur le moins mobile : si c'est le capital qui est taxé, des mouvements de capital vers l'étranger vont entraîner une baisse du stock de capital par tête et donc du salaire d'équilibre au détriment des salariés.

La taxation pourrait alors être reportée sur le travail, ce qui aurait d'importantes conséquences sur le coût du travail et/ou sa rémunération après impôt. La question de l'incidence de la taxation du capital apparaît ainsi très délicate : si la taxation du travail alourdit directement le coût du travail et/ou réduit sa rémunération après impôt, la taxation du capital pèse également indirectement sur les salaires et l'emploi. Plus largement, la concurrence fiscale peut remettre en cause les capacités redistributives des États. Le montant et les modalités de la redistribution sont collectivement choisis par les citoyens : la possibilité pour certaines catégories de revenu de rompre ce contrat et les opportunités de « passer clandestin » rendent inopérant ce mécanisme.

La forte mobilité des entreprises et la concurrence fiscale pourrait donc, à terme, se traduire par la non-imposition des sociétés. Il semble pourtant que l'existence d'une rente liée à l'activité dans un pays (générée par l'utilisation d'infrastructures, la proximité de la demande, ...) permette de justifier l'impôt sur les sociétés⁽⁷⁾. Plus encore, l'existence d'une rente euro-

(5) Cf. Dunning J. (1997) : « The European Internal Market Program and Inbound Foreign Direct Investment », *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n° 1 et 2, mars-juin. Voir également le groupe de travail du Plan et son rapport « Marché unique, Monnaie unique : quel scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe ». Un autre facteur est important : l'éventuelle présence d'autres entreprises dans la même localisation.

(6) Les investissements directs en France dans l'industrie manufacturière n'ont représenté que 23 % du total en 1997.

(7) Cf. Haufler A. (1999) : « Prospects for Co-Ordination of Corporate Taxation and the Taxation of Interest Income in the EU ». Se pose toutefois le problème de l'évaluation de cette rente et de la comparaison entre différents secteurs (les activités les plus mobiles – holdings, services financiers – ont certainement un intérêt moins grand à être proche de la demande que certaines industries).

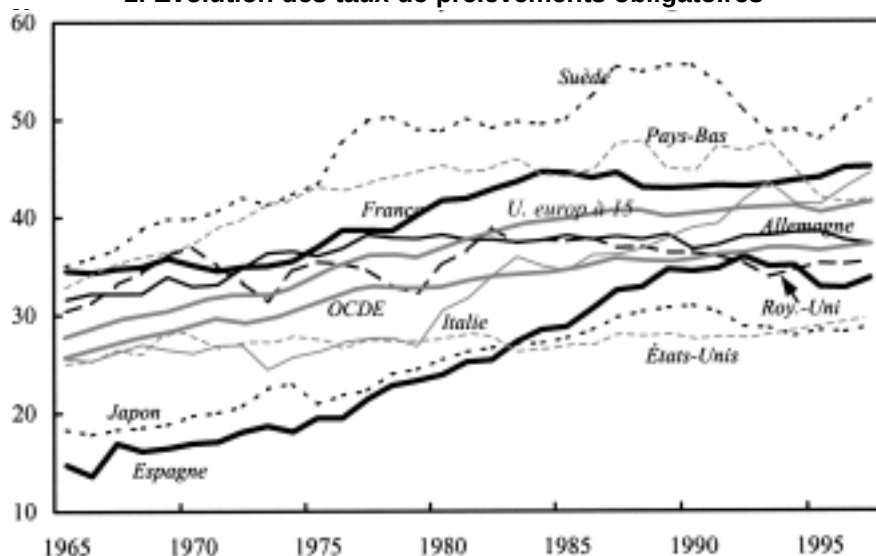
péenne (liée à l'entrée sur le marché européen) légitimerait une imposition européenne minimum (le Rapport Ruding le proposait en 1992). La possibilité pour les entreprises de transférer leurs profits vers l'étranger (par les prix de transferts entre filiales notamment) en est une autre justification : une imposition minimum limiterait les possibilités d'optimisation fiscale qu'offre le transfert de profits. Cependant, l'absence de coordination avec des pays tiers limite l'efficacité de la coordination entre un nombre restreint de pays. Dans cette optique, un contrôle plus efficace des prix de transferts serait plus efficace qu'une harmonisation des taux d'imposition⁽⁸⁾. Autre possibilité, celle de consolider le bénéfice au niveau européen : cette alternative, existant aux États-Unis, pose bien entendu le problème du fédéralisme fiscal européen.

Comparaison des fiscalités européennes

Des disparités de taux moyens et, surtout, de structures

Ainsi, la concurrence fiscale constitue bien un risque pour les systèmes nationaux : elle risque de se traduire par une course au moins-disant fiscal. Au sein des pays de l'OCDE, les taux de prélèvements obligatoires restent cependant très disparates (graphique 1) : leur augmentation de 2,3 points entre 1986 et 1996 (de 1,6 point au sein de l'Union européenne) ne semble pas témoigner d'une concurrence trop virulente, même si les années les plus récentes indiquent une stabilisation de la pression fiscale.

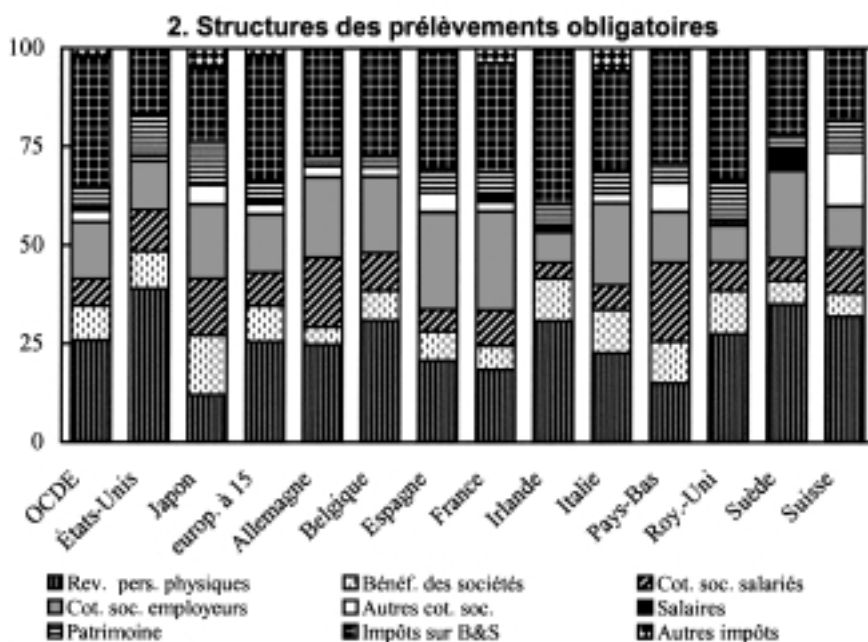
1. Évolution des taux de prélèvements obligatoires



Source : Statistiques des recettes publiques, OCDE.

(8) Aux États-Unis, depuis 1994, au lieu d'utiliser la méthode traditionnelle (« arm's length pricing rule », ou prix conclu dans des conditions normales de concurrence), l'administration américaine peut corriger le bénéfice d'une société dans la mesure où celui-ci est inférieur à la moyenne sectorielle sur moyenne période (« comparable profits method »). Cf. Haufler A. (1999), *op. cit.*

Ce constat masque toutefois de fortes disparités en termes de structures des prélèvements (graphique 2)⁽⁹⁾. Ainsi, la France impose relativement peu les revenus des personnes (de façon directe) tandis que les prélèvements sociaux sur les revenus d'activité sont importants. Cette singularité est tempérée par les transferts récents de cotisations sociales vers la CSG (dont la base est plus large).



Source : Statistiques des recettes publiques, OCDE.

Une étude d'Eurostat permet d'évaluer les évolutions des taux d'imposition effectifs pesant sur les facteurs de production. Elle définit des taux de taxation du travail, du capital et de la consommation comme des taux moyens d'imposition (du travail salarié, du capital et de la consommation) en rapportant les recettes fiscales et sociales aux bases d'imposition (ratio bien plus pertinent que le rapport taxe sur PIB)⁽¹⁰⁾. Au sein de l'Union européenne, on observe ainsi *une certaine convergence des taux de taxation* (graphiques 3a, b et c), notamment pour les pays les plus anciens de l'Union. Bien entendu, ceci ne permet pas de distinguer l'harmonisation réglementaire de l'harmonisation « spontanée » qui pourrait résulter d'un certain degré de concurrence fiscale. En outre, il subsiste un certain nombre de disparités.

(9) L'ensemble de ces comparaisons internationales se heurte à des difficultés de rapprochement des définitions et législations nationales et repose sur des choix parfois arbitraires.

(10) Plus précisément, le taux de taxation de la consommation est défini comme la part des impôts de consommation dans la consommation nationale finale ; le rapport entre les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur le travail salarié (impôt sur le revenu, CSG, CRDS et cotisations) et le coût global du travail constitue le taux de taxation du travail salarié ; enfin, le taux de taxation du capital est le rapport entre les prélèvements pesant sur les facteurs de production autres que le travail salarié (ce qui inclut les prélèvements sur le travail des indépendants) et l'excédent net global de l'économie.

La taxation du capital a fait l'objet d'une convergence nette, les taux maximaux d'imposition des sociétés étant tous proches de 35 %. Néanmoins de nombreuses spécificités nationales font amplement varier la base fiscale (du fait d'imposition différenciés des bénéfices réinvestis, de taux différents selon le montant du bénéfice, de règles de provisions et d'amortissements spécifiques, de législations sur les revenus transfrontaliers, différences auxquels s'ajoutent des mécanismes nationaux d'intégration entre impôt sur les sociétés et impôt sur les revenus) : ainsi, le taux de taxation effective du capital reste relativement stable dans la plupart des pays européens⁽¹¹⁾. En France, des règles d'assiettes favorables pour l'impôt sur les sociétés et, surtout, le poids des taxes sur les facteurs de production déductibles du bénéfice imposable compensent en partie un taux d'imposition des sociétés plus élevé.

Le taux de taxation du travail salarié a fait l'objet d'une convergence bien plus relative⁽¹²⁾ (graphique 3c). Cette différence témoigne d'une certaine concurrence fiscale : la hausse du taux de prélèvements obligatoires en Europe résulte principalement d'une hausse de la taxation du facteur le moins mobile (le travail). En France, le taux de taxation du travail salarié serait aujourd'hui pratiquement identique au taux allemand ou italien ; il reste en revanche plus élevé qu'au Royaume-Uni, où le degré de couverture sociale est plus faible.

La charge fiscale des entreprises européennes

Ces taux effectifs de taxation ne permettent cependant pas d'évaluer le coût pris en compte par les entreprises lors de leur choix de localisation. Hugounenq, Le Cacheux et Madiès (1999)⁽¹³⁾ mesurent un « coût du capital », taux de rendement avant impôt nécessaire pour qu'un investissement à la marge rapporte après impôt sur les sociétés un taux de rendement réel fixé arbitrairement à 5 % (tableau 1). On observe que la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays européens, l'Autriche, les Pays-Bas ou le Danemark ayant des coûts d'usage du capital plus élevés selon cette méthodologie (qui ne prend, bien entendu, pas en compte la taxation des revenus du capital au titre de l'impôt sur le revenu⁽¹⁴⁾, les régi-

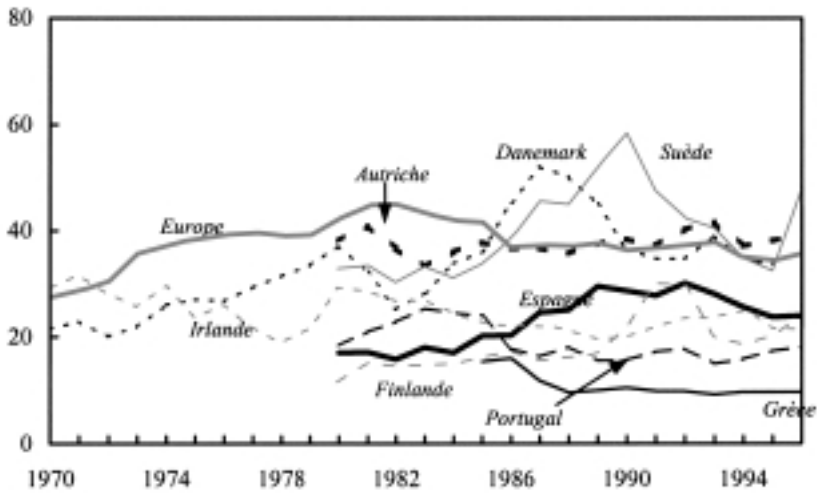
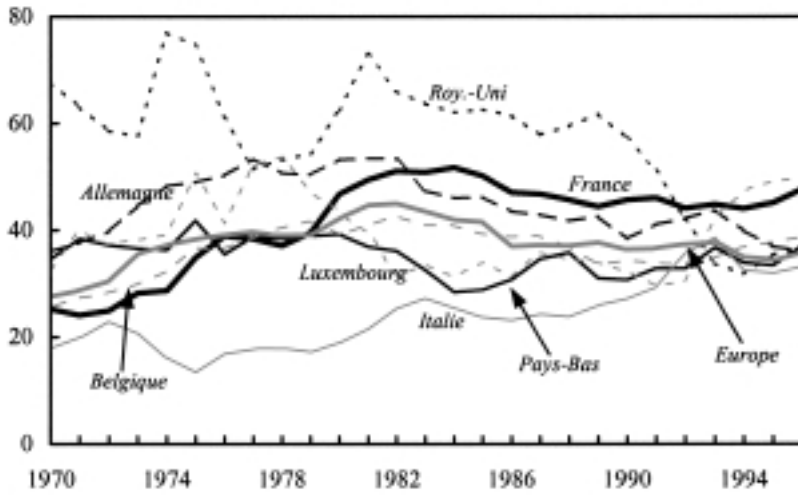
(11) Cf. Haufler, A. (1999), *op. cit.*

(12) Tandis que le taux de taxation de la consommation était, en Europe, encadrée par la directive TVA.

(13) Hugounenq R., J. Le Cacheux et Th. Madiès (1999) : « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE*, juillet. Cet article présente un certain nombre de particularités nationales des systèmes fiscaux.

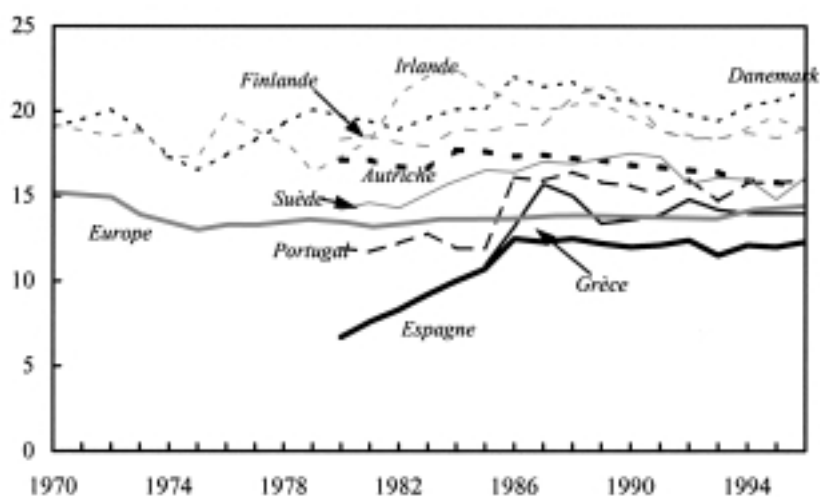
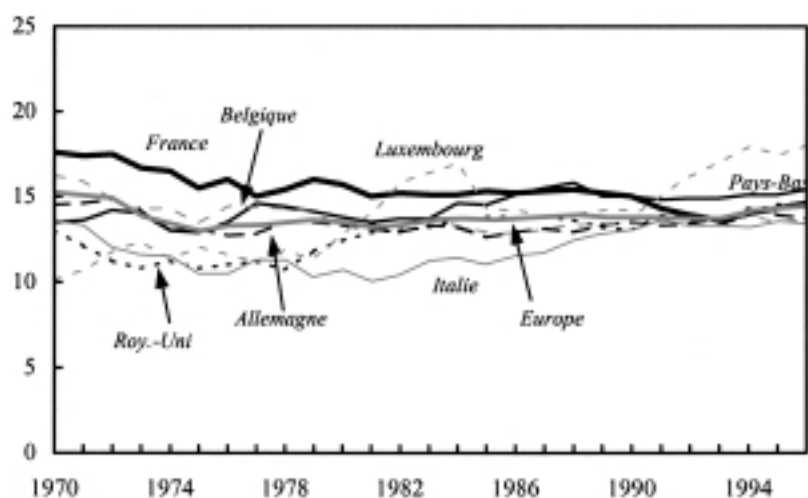
(14) Pour évaluer le coïncidence fiscale sur les revenus du capital, c'est-à-dire l'écart entre le rendement du capital avant et après impôt, il est en effet nécessaire de prendre en compte non seulement l'impôt sur les sociétés, mais également l'impôt sur le revenu. Voir notamment King M.A. et D. Fullerton (1984) : « The Taxation of Income from Capital: Comparative Study of the US, UK, Sweden and West Germany », *Chicago University Press*. Pour une actualisation de cette méthodologie, voir Gutman O. et M. Madrias (1999) : « Fiscalité et structure de financement des entreprises : une application de la méthodologie King-Fullerton à la fiscalité française », *Document de Travail, Direction de la Prévision*, janvier.

3a. Taux de taxation du capital



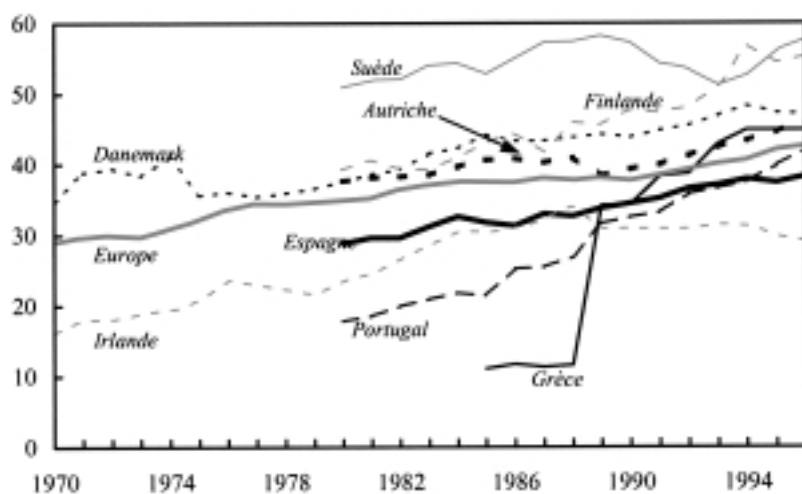
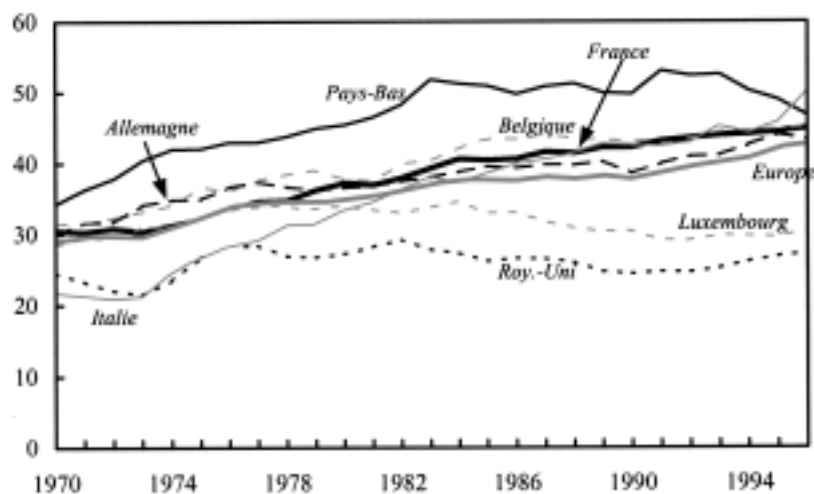
Source : Eurostat.

3b. Taux de taxation de la consommation



Source : Eurostat.

3c. Taux de taxation du travail salarié



Source : Eurostat.

mes dérogatoires⁽¹⁵⁾, ainsi que l'optimisation fiscale que peut développer une entreprise, notamment par des transferts de revenus lors de la définition du prix de transactions intra-firmes). En outre, certaines règles d'amortissement (en Allemagne et en Belgique) favorisent plus qu'ailleurs l'investissement par endettement. Il ressort que, sur ce critère, il est plus avantageux d'investir en Allemagne ou en Belgique, que d'investir aux Pays-Bas.

1. Taux de rendement avant impôt requis pour un rendement net de 5 %

	Mode de financement			Actifs		
	Auto-financement	Augmentation de capital	Endettement	Machines	Bâtiments	Stocks
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(5)
Allemagne	6,83	3,42	3,33	3,17	7,24	7,50
Autriche	6,75	6,75	4,50	5,58	6,09	6,67
Belgique	5,38	5,38	2,88	2,53	5,93	7,18
Danemark	6,54	6,54	4,37	5,18	6,15	6,67
Espagne	6,82	4,93	4,51	5,22	6,34	6,53
France	6,65	4,39	4,54	4,91	6,01	7,04
Finlande	6,13	4,44	4,44	4,95	5,57	6,07
Irlande	6,34	6,09	4,31	5,01	5,96	6,50
Italie	6,91	4,40	4,40	5,43	5,74	6,62
Luxembourg	6,34	6,34	4,43	5,14	5,94	6,47
Pays-Bas	7,06	7,06	4,76	6,09	6,14	6,75
Portugal	6,64	5,11	4,22	5,04	5,84	6,75
Royaume-Uni	6,36	5,11	4,49	5,18	5,77	6,25
Suède	6,15	61,5	4,46	5,11	5,80	6,26
Moyenne	6,49	5,44	4,26	4,90	6,04	6,66

Lecture : Si une société française investit en France alors, pour qu'elle soit en mesure d'assurer à ses investisseurs français un taux de rendement après IS de 5 %, il faut qu'elle obtienne un taux de rendement avant impôt de 6,65 %, lorsque la filiale est financée sur les bénéfices non distribués de la société mère, un taux de 4,39 % dans le cas d'une augmentation de capital et un taux de 4,54 % dans le cas où l'investissement est financé par endettement.

Note : Les taux d'imposition sur les revenus des actionnaires (dividendes, intérêts et plus-values) sont supposés nuls ainsi que le taux d'inflation. On suppose pour les colonnes (4), (5) et (6), i.e. pour chaque type d'actifs, que l'entreprise finance son investissement par autofinancement (55 %), par augmentation de capital (10 %) et par endettement (35 %). De même, pour chaque mode de financement, colonnes (1), (2) et (3), on suppose que l'investissement réalisé est constitué pour 50 % de bâtiments, pour 28 % de machines et pour 22 % de stocks.

Source : Hugounenq, Le Cacheux et Madiès (1999). Législation 1998.

(15) Par exemple, l'Irlande offre des conditions d'investissements nettement plus attractives dans la région de Dublin pour les industries de fabrication et les sociétés de services financiers, ainsi que dans la zone de Shannon.

Les auteurs présentent en outre une analyse similaire en supposant qu'une entreprise européenne investit dans un autre pays que sa résidence. Ils mettent ainsi en évidence la complexité de l'interaction entre fiscalités nationales et illustrent la non-neutralité de ce système : les firmes produisant dans un même pays ne sont pas toutes soumises à la même imposition, pas plus que les sociétés-mères résidant dans un même pays.

Cependant cette première approche ne prend pas en compte l'effet de la taxe professionnelle. Or, Fouillat (1999)⁽¹⁶⁾ souligne que *la particularité de la fiscalité française sur les entreprises réside dans le poids de la taxation des facteurs de production, celui de la taxe professionnelle en particulier*. Cette étude, fondée sur la législation de 1998, avant la réforme qui prévoit une suppression progressive de la part des salaires dans la base imposable de cette taxe, applique à des « cas types » les législations des cinq pays considérés (France, Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis et Japon).

La taxe professionnelle pénalise particulièrement les entreprises déficitaires dans la mesure où elle taxe les facteurs de production sans considération sur leur rentabilité économique réelle. Il en va de même pour l'impôt forfaitaire annuel, autre spécificité française (bien qu'existe un « alternative minimum tax » aux États-Unis).

2. Charge fiscale selon les différents impôts

En % de la valeur ajoutée

	France	Roy.- Uni	Alle- magne	États-Unis		Japon
				New York	Texas	
<i>Entreprises bénéficiaires</i>						
Total des prélèvements hors IS	3,1	0,6	2,3	1,5	1,4	3,6
• impôt local sur les sociétés	—	—	—	1,4	—	2,3
• taxe professionnelle	2,9	—	2,4	—	—	—
• taxe sur les immobilisations	0,2	0,6	0,2	0,1	1,4	1,3
Impôt sur les sociétés national	4,9	3,6	5,5	4,9	5,0	4,1
Total des prélèvements	8,0	4,2	8,2	6,4	6,4	7,7
<i>Entreprises déficitaires</i>						
Total des prélèvements hors IS	3,3	1,0	0,7	0,2	1,2	1,4
• impôt local sur les sociétés	—	—	—	—	—	—
• taxe professionnelle	2,9	—	0,4	—	—	—
• taxe sur les immobilisations	0,4	1,0	0,4	0,2	1,2	1,4
Impôt sur les sociétés national	0,4	—	—	—	—	—
Total des prélèvements	3,7	1,0	0,7	0,2	1,2	1,4

Note : Cette analyse fait l'hypothèse d'un coût salarial identique.

Source : Fouillat (1999).

(16) Fouillat S. (1999) : « La charge fiscale supportée par les entreprises : comparaison de cinq pays de l'OCDE », *Document de Travail, Direction de la Prévision*, mai.

Cette étude tente en outre de prendre en compte les coûts salariaux (estimés par l'OCDE) : en l'état, cette méthodologie reste arbitraire, les entreprises pouvant asseoir leurs décisions sur le salaire brut ou le salaire net, voire prendre d'autres coûts en considération (d'embauche, de licenciement, infrastructures, ...). Ses résultats sont particulièrement sensibles aux hypothèses, notamment pour l'Allemagne. Il apparaît néanmoins que le Royaume-Uni, malgré un taux d'imposition des sociétés proche de la France, serait plus favorable aux entreprises.

Enfin, au travers de cette étude se dessine les contrastes entre les situations individuelles, selon que les entreprises sont bénéficiaires ou non, qu'elles ont une intensité capitalistique faible ou forte. À ces différences viendra probablement s'ajouter l'effet sectoriel d'une éco-taxe dont la mise en œuvre n'est pas coordonnée au niveau communautaire.

Effets de la fiscalité sur l'attractivité

Ces écarts de législation n'indiquent cependant rien sur l'effet de la fiscalité sur l'attractivité d'un territoire. Or, il importe aux gouvernements de bien évaluer ce mécanisme. En effet, le gouvernement n'a pas toute l'information dont dispose l'entreprise, sur ses préférences, ses coûts liés à la production et à l'investissement. La théorie des jeux aborde ce problème par les modèles principal / agent : par manque d'information sur l'effet réel de la fiscalité sur une décision d'investissement, les États peuvent se livrer une concurrence fiscale qui augmente le gain de l'entreprise et diminue le revenu des États.

Les études économétriques, effectuées principalement sur les États-Unis, illustrent la *sensibilité des investissements directs aux conditions fiscales*⁽¹⁷⁾. Toutefois, la valeur de cette sensibilité diffère largement d'une étude à l'autre et ces études distinguent difficilement la fiscalité des autres facteurs explicatifs de la localisation. En revanche, en France, à un niveau local, une étude semble indiquer le poids limité de la fiscalité locale dans les choix de localisation des entreprises⁽¹⁸⁾ : il apparaît que des taux de taxe professionnelle très disparates (de 7 à 45 % sur les 36 000 communes françaises en 1995) n'affectent que faiblement la localisation des firmes.

(17) Cf. par exemple Hines J.R. (1999) : « Lessons from Behavioral Responses to International Taxation », *National Tax Journal*, vol. 52, n° 2, juin.

(18) Cf. Houdebine M. et J.L. Schneider (1997) : « Mesurer l'influence de la fiscalité sur la localisation des entreprises », *Document de Travail de l'INSEE*, n° G9720, octobre. Selon cette étude, pour bénéficier d'une exonération de la taxe professionnelle à hauteur des deux tiers, une entreprise qui se crée et qui a déjà retenu une localisation n'est prête à se déplacer en moyenne que d'un kilomètre. De même, une firme qui se crée n'est prête à parcourir que quinze kilomètres en moyenne pour disposer des avantages d'une zone franche urbaine (exonération totale d'impôt sur les sociétés, de taxe professionnelle et de charges sociales patronales pendant cinq ans).

Une méthode *a priori* plus directe consiste à *faire révéler leurs préférences aux entreprises par des enquêtes*. La Chambre de Commerce de Paris a commandé une étude, réalisée entre mars et octobre 1998, afin d'identifier les raisons qui, au cours des cinq dernières années, ont poussé des entreprises multinationales *a priori* intéressées par une implantation en Île-de-France à s'installer à l'étranger (17 au Royaume-Uni ou en Irlande, 14 aux Pays-Bas, 6 en Belgique, 8 en Allemagne). Parmi les facteurs influençant l'implantation, la fiscalité est un des plus fréquemment évoqués (le plus décisif pour les sièges sociaux et la recherche-développement). Les handicaps de la France seraient les problèmes de maîtrise des langues, de coût et gestion de la main d'œuvre, d'environnement économique et de coût de la vie (tableau 3). Cette étude n'est toutefois qu'illustrative puisqu'elle se focalise sur des investisseurs ayant choisi une autre implantation que la France.

3. Forces et faiblesses de pays européens en termes d'attractivité

	France	Allemagne	Roy.-Uni et Irlande	Pays-Bas
Qualité de vie	+ 1	+ 4	- 3	- 1
Environnement		+ 3		
Salaires peu attractifs des expatriés			- 4	
Saturation des autoroutes				- 3
Coût de la vie	- 5	- 3		
Notoriété internationale	+2			
Place bancaire			+ 2	
Environnement d'affaires				+ 6
Infrastructures	+ 3	+ 1	- 2	+ 4
Position géographique	+ 5	+ 2	- 5	+ 5
Taille du marché				- 2
Maîtrise des langues	- 1		- 1	+ 2
Maîtrises de l'anglais			+ 1	
Main d'œuvre				+ 3
Coût de la main d'œuvre	- 2	- 1	+ 5	- 4
Qualification de la main d'œuvre	+ 4			+ 7
Grèves	- 4			
Bureaucratie	- 3		- 6	
Fiscalité	- 6	- 2	+ 3	+ 1
Subventions			+ 4	

Note : Les points forts (+ 1...) et les points faibles (- 1...) par ordre décroissant.

Source : Chambre de Commerce de Paris (1999).

Une étude similaire de la Délégation aux Investissements Internationaux souligne aussi le rôle de la fiscalité⁽¹⁹⁾. Parmi les critères fiscaux, les entrepreneurs s'intéressent davantage au niveau de la fiscalité qu'à d'éventuelles aides spécifiques à l'implantation. Toutefois, les entreprises se focalisent moins sur les coûts *stricto sensu* que sur les conditions du marché (taille et croissance de la demande). En outre, ils accordent une grande importance à la visibilité du cadre réglementaire et fiscal. Une étude du Bipe⁽²⁰⁾ souligne les mêmes aspects, avec des conclusions cependant moins optimistes.

Autres sources, les classements élaborés par le *World Economic Forum* ou par l'*Institut du Management de Lausanne (IMD)* calculent un indice synthétique de compétitivité : la France apparaît autour du vingtième rang, généralement loin derrière les États-Unis. Les indicateurs suivis sont potentiellement intéressants, mais leur significativité est limitée du fait du nombre restreint des enquêtés par pays ; de surcroît la pondération de l'indicateur synthétique est quelque peu arbitraire.

Au total, les entreprises attirent l'attention des États sur les risques de la concurrence fiscale. Pourtant, une étude des effets des disparités de fiscalité en Suisse relativise la portée de ce risque. En outre, l'analyse de l'évolution des investissements directs illustre le bon niveau de l'attractivité de la France, sans cependant isoler l'effet de la fiscalité.

Les disparités entre les cantons suisses⁽²¹⁾

La Suisse est un terrain privilégié d'étude des effets de la fiscalité sur la localisation des entreprises (les provinces canadiennes en sont un autre). En effet, la structure de la fiscalité helvétique, dont la compétence est partagée entre les communes, les cantons et la Confédération, présente d'importantes disparités inter-cantoniales (dans une fourchette de 58 % de la moyenne nationale à 149 % de cette moyenne), tandis que peu de barrières freinent les mouvements d'entreprises. Ces disparités sont susceptibles d'engendrer des arbitrages fiscaux et elles contraignent les politiques fiscales des cantons. C'est ainsi que Saint-Gall (au nord-est de la Confédération) a baissé le niveau de l'impôt sur le capital en 1999 dans l'optique de « renforcer l'attractivité du canton, surtout pour les sociétés de participation ». On observe ainsi une convergence à la baisse des impôts touchant les entreprises sur la période récente. Les transferts de domicile fiscal restent toutefois marginaux, l'argument fiscal n'étant pas toujours le plus déterminant pour le choix de localisation.

(19) Cf. « L'investissement international à l'horizon 2002 », *Délégation aux investissements internationaux*, 1998. Enquête réalisée de juillet à novembre 1997 auprès de dirigeants de firmes transnationales et d'experts internationaux (300 réponses exploitées).

(20) Cf. Bipe Conseil (1997) : « France Industrie 2000 : étude sur l'attractivité du territoire national et le développement industriel ».

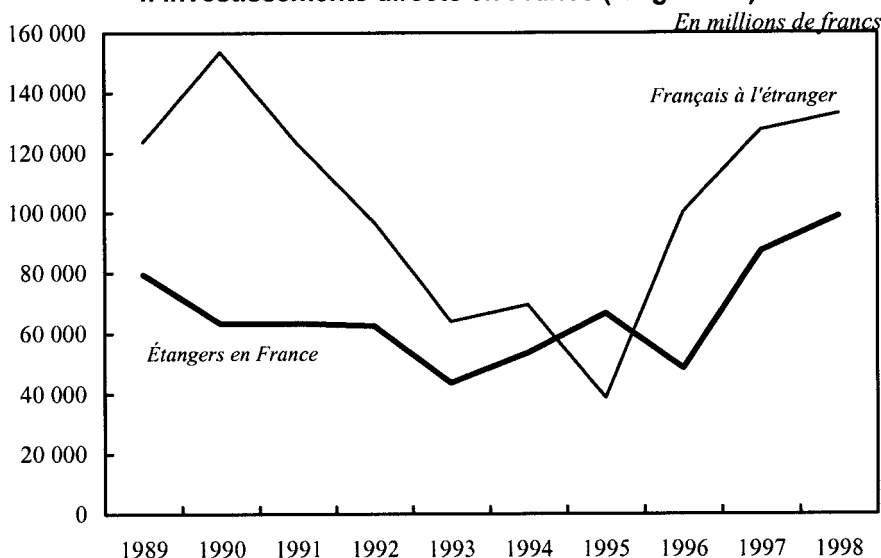
(21) Ce paragraphe est principalement tiré de Gutman O. (1999) : « Les disparités fiscales entre les cantons suisses : quelles implications ? », *Document de Travail, Direction de la Prévision*, septembre.

La concurrence fiscale n'a toutefois pas conduit à une véritable course au moins-disant fiscal : au contraire, l'écart-type des taux d'imposition moyens au niveau local est passé de 16,7 % en 1983 à 18,8 % en 1991. Cette concurrence est de toute façon encadrée. Le Concordat, signé en 1948, facilite les échanges d'informations entre les administrations et interdit aux cantons de mettre en place des régimes dérogatoires pour des contribuables spécifiques. En outre, les assiettes d'imposition devront être harmonisées d'ici 2001. Enfin, un système de péréquation financière permet une redistribution des richesses, ce qui limite les écarts de pression fiscale.

Les investissements directs en France, signe d'une attractivité satisfaisante

Des mouvements de délocalisation d'activités productives, résultant d'une moindre attractivité du territoire français comparée aux autres pays, devraient se traduire, le cas échéant, par une baisse des flux des investissements directs étrangers (IDE) en France et par une augmentation des investissements directs français à l'étranger. Or, on ne constate pas une telle évolution à un niveau global (graphique 4)⁽²²⁾.

4. Investissements directs en France (long terme)



Source : Ministère des Finances et Banque de France, Balance des paiements.

(22) Les investissements directs au sens de la balance des paiements incluent les participations au capital égales ou supérieures à 10 % du capital de l'entreprise recevant l'IDE, les investissements immobiliers et les prêts à long terme entre maisons mères et filiales. Mais ils intègrent également, depuis 1996, d'une part, les bénéfices réinvestis, d'autre part, les prêts à court terme (jusqu'à un an d'échéance initiale) et les opérations de trésorerie entre affiliés (qui étaient auparavant comptabilisées comme flux financiers à court terme). Dans le graphique 4, les données d'IDE ne comprennent que la part de capital social, les bénéfices réinvestis et la composante de long terme du poste 'autres opérations'. Le poste exclu (composante de court terme des 'autres opérations') a très largement progressé : ceci pourrait être lié à la fiscalité dans la mesure où ces flux intra-groupe de court terme sont liés à des délocalisations de sièges de holdings dans des pays offrant des fiscalités avantageuses et à la centralisation des trésoreries effectuée par les multinationales.

La France est le quatrième pays récipiendaire de l'investissement direct international, après les États-Unis, la Chine et le Royaume-Uni. L'Union européenne demeure la première zone à l'origine des IDE en France (72 % de l'IDE total en 1997). Près de 90 % de l'apport en fonds propres proviennent de six pays seulement (Royaume-Uni, Allemagne, Suisse, Pays-Bas, Italie, États-Unis). Ainsi, à supposer qu'une concurrence fiscale s'exerce entre les États membres de l'Union, son impact sur la localisation d'activités productives n'apparaît pas prédominant au niveau macro-économique.

Les investissements directs étrangers rapportés à la taille de l'investissement national permettent de comparer l'attractivité des pays (tableau 4). Par rapport à ses partenaires européens, la France se situe dans une position moyenne, plus favorable que celle de l'Allemagne ou de l'Italie, mais en retrait par rapport au Royaume-Uni, à l'Irlande ou à la Suède. Cet indicateur oscille autour de 8 % depuis plusieurs années, alors qu'il était inférieur à 5 % à la fin des années quatre-vingt.

4. Investissements directs entrants (en points d'investissement national)

	En %
	1996
Monde	5,6
Union européenne	5,8
Allemagne	- 0,6
UEBL	28,3
Espagne	5,5
France	8,2
Irlande	20,4
Italie	1,6
Pays-Bas	9,9
Suède	14,8
Royaume-Uni	14,6
États-Unis	7,0
Japon	0,0
Chine	17,0

Note : L'investissement net (investissement moins désinvestissement) peut être négatif.

Source : *World Investment Report*, UNCTAD, 1998.

Toutefois, l'investissement direct étranger global ne donne qu'une indication imparfaite de l'attractivité d'un pays pour les investisseurs internationaux. D'abord, conformément à la nouvelle méthodologie harmonisée préconisée par le FMI, les IDE incluent désormais dans leur définition les opérations à court terme et de trésorerie (prêts, emprunts et dépôts) entre

affiliés. Depuis 1989, le montant de ces opérations a plus que décuplé, du fait du développement des transactions intra-groupe. Ces flux bruts de court terme entre affiliés, qui expliquent une part croissante de l'IDE entrant en France, ne constituent manifestement pas des investissements nouveaux, dont la réalisation serait susceptible de dépendre de paramètres fiscaux (l'analyse précédente resterait toutefois valable une fois ces flux décomposés). Ensuite, certaines opérations d'investissement ne sont pas comptabilisées, telles les investissements financés par appel aux marchés locaux. Enfin, une dégradation des conditions de l'attractivité d'un pays ne ferait ressentir ses effets sur l'investissement direct qu'avec un certain retard.

Ces indicateurs ne permettent en outre pas de distinguer l'effet spécifique de la concurrence fiscale sur l'attractivité. Tout d'abord, les investissements directs en France seraient autant un signe d'attractivité de la demande française (ou de la position géographique) que de bonnes conditions d'offre pour les entreprises. On pourrait de surcroît s'interroger au vu de la croissance des investissements directs français à l'étranger, qui est supérieure à celle des investissements étrangers en France. Cependant, cette très forte expansion des investissements directs français à l'étranger et l'écart grandissant depuis 1995 entre les flux entrants et sortants ne traduisent pas seulement un mouvement de délocalisation d'activités productives hors territoire national mais semblent plutôt répondre à une stratégie de conquête des marchés extérieurs. D'après de nombreuses études⁽²³⁾, l'investissement français à l'étranger ne constituerait pas un substitut à l'investissement national mais aurait principalement pour objet soit la pénétration des marchés étrangers soit une stratégie d'implantation à l'échelle mondiale.

La fiscalité au sein des forces de localisation de l'activité

L'analyse théorique comme l'aperçu empirique de l'impact de la fiscalité sur l'attractivité ne plaident finalement pas pour une harmonisation générale des politiques fiscales (les préférences des résidents peuvent différer d'un pays à l'autre, de même que les profits liés aux caractéristiques des pays). Bien au contraire, l'autonomie des politiques fiscales semble nécessaire.

Au demeurant, une certaine concurrence fiscale peut être efficace dans la mesure où elle incite les États à une maîtrise de la dépense publique et à une optimisation du système fiscal : la France, en particulier, a un régime pénalisant pour les entreprises déficitaires ou dont la production a un fort contenu en emplois. Dans cette optique, la réforme de la taxe professionnelle ou l'approfondissement des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires permettent un rééquilibrage de la charge fiscale. En outre, la

(23) L'accès au marché étranger est le principal motif de l'internationalisation, selon « L'investissement international à l'horizon 2002 », *op. cit.* En outre, le déséquilibre des investissements étrangers (sorties de capitaux supérieures aux entrées) est observé chez une grande majorité des pays industrialisés.

localisation des entreprises répond à des critères qui dépassent largement le sujet fiscal. Les forces de localisation de l'activité, au rang desquelles comptent les infrastructures, la qualité de la main d'œuvre, ou encore la proximité d'activités technologiques, s'exercent sur le marché européen avec des effets sectoriels potentiellement très différenciés.

Cependant, des particularités fiscales trop importantes, sans nécessairement entraîner une perte générale d'activité, risqueraient de se traduire par un accroissement de la spécialisation : si celle-ci devait se traduire par d'importants mouvements de facteurs, notamment du capital et du travail le plus qualifié, elle pèserait à terme sur les capacités redistributives des États. Finalement, si, aujourd'hui, rien ne permet de dire que le territoire français est, globalement, peu attractif, la concurrence fiscale peut néanmoins être dommageable dès lors qu'elle ne génère pas d'efficacité (notamment si elle entraîne une imposition de la base la moins mobile, i.e. le travail peu qualifié).

Les travaux en cours de l'Union européenne et de l'OCDE à l'encontre de pratiques comme les paradis fiscaux ou les dérogations peu transparentes doivent permettre de promouvoir une concurrence plus saine. Ils nécessiteront probablement un approfondissement dans la mesure où la mobilité des entreprises – au moins celle de leurs profits – et le rôle des pays tiers contraignent fortement l'efficacité de la coordination en matière fiscale.

Investissements internationaux : stratégie de localisation des grandes sociétés en Europe

Bernard Yvetot

Délégation aux investissements internationaux

Les flux d'investissements directs ont connu une forte croissance depuis vingt ans qui s'est accélérée depuis le milieu de la décennie quatre-vingt-dix. L'Europe a été avant l'Amérique du Nord la première région d'accueil des investissements étrangers directs. En Europe, plusieurs phénomènes se sont conjugués :

- les investissements de sociétés européennes dans les autres pays européens, conséquence directe du mouvement d'intégration des économies européennes par la mise en œuvre du Marché unique. Pour les entreprises françaises, le mouvement s'accélère à partir du milieu des années quatre-vingt ;
- les investissements de sociétés non européennes, qui ont crû sensiblement ces dernières années pour tirer parti là aussi du Marché unique : l'investissement américain en Europe occidentale, régulier depuis la période de reconstruction au lendemain de la guerre, a connu une accélération sensible ces toutes dernières années sous l'effet de la très bonne santé financière des sociétés américaines et l'arrivée de nouveaux acteurs ou de nouveaux produits ;
- plus récemment, les investissements résultant de la réorganisation industrielle des groupes au niveau européen ou au niveau mondial, qui entraîne une modification sensible de la géographie des actifs industriels de ces groupes en Europe par le renforcement de certains sites au détriment d'autres sites fermés ou cédés.

Conséquence de ces évolutions, l'attraction et le maintien des investissements directs étrangers est devenu un enjeu important de la politique économique dans de nombreux pays européens : l'Irlande, l'Espagne, les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne sont les pays qui ont défini très tôt une stratégie nationale à l'égard des investisseurs étrangers.

L'attractivité d'un pays regroupe l'ensemble des facteurs qui concourent à la compétitivité du territoire ou de sites de production par rapport à d'autres alternatives : proximité des marchés, qualité des infrastructures, accès à des ressources humaines de qualité (formation), coûts des facteurs de production, fiscalité, environnement industriel (par exemple sous-traitance) et de recherche. Le poids croissant des investissements étrangers dans les économies nationales rend nécessaire d'intégrer en amont la dimension internationale dans la définition et la mise en œuvre des politiques menées dans chacun de ces domaines.

Les politiques publiques à l'égard des investissements étrangers peuvent être regroupées en trois catégories :

- *les mesures à caractère général permettant le renforcement permanent de l'attractivité du pays.* À titre d'exemple, la présence d'une plateforme aéroportuaire internationale, la proximité d'établissements scolaires internationaux, une politique fiscale attrayante et surtout raisonnablement stable, sont tout autant de facteurs auxquels les investisseurs étrangers sont particulièrement sensibles et qui permettent d'emporter des décisions d'investissement ;

- *la définition d'une stratégie nationale à l'égard des investisseurs étrangers* : plusieurs pays européens ont défini des priorités sectorielles à l'égard des investissements internationaux, ce qui a entraîné in fine une spécialisation très forte de leur économie. L'Irlande a défini quatre secteurs prioritaires (électronique/micro-informatique, services informatiques, pharmacie, services financiers), sur lesquels se sont concentrés les investissements étrangers dans ce pays. Les Pays-Bas ont bâti leur stratégie sur leur compétence en matière de logistique, et l'Écosse sur une spécialisation très forte dans l'industrie électronique ;

- *la mise en œuvre de moyens pour une action volontariste, commerciale à l'égard des investisseurs étrangers.* Les méthodes et structures varient grandement d'un pays à l'autre en Europe en fonction des traditions institutionnelles et du rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales dans l'action économique.

L'objet de ce document est d'analyser plus en détail la position de la France en matière d'accueil des investissements étrangers dans la compétition européenne, à partir des données existantes ; puis d'examiner la réorganisation des grands groupes à l'échelle européenne et les principaux facteurs de localisation ; enfin d'analyser les conséquences de cette réorganisation en matière d'action publique à l'égard des investissements internationaux en France.

La France a été depuis dix ans le deuxième pays d'accueil des investissements étrangers dans un environnement européen de plus en plus concurrentiel

Les flux d'investissements directs dans le monde ont connu une forte croissance depuis vingt ans, avec une accélération depuis le milieu de la décennie quatre-vingt-dix. Quelques chiffres permettent d'illustrer ce phénomène :

- les flux annuels d'IDE dans le monde sont passés de 50 milliards de dollars au début des années quatre-vingt à plus de 220 milliards en 1990. Ils ont crû très rapidement à nouveau depuis trois ans : 338 milliards de dollars en 1996, 400 milliards de dollars en 1997 et 644 milliards de dollars en 1998. Les données de la CNUCED montrent que cette nouvelle et très forte croissance en 1998, dans un contexte de ralentissement marqué de la croissance dans plusieurs grandes zones, résulte d'une augmentation sans précédent des opérations d'acquisitions dont le montant aurait crû d'une année sur l'autre de 202 milliards de dollars. Le stock cumulé des investissements directs est passé de 500 milliards de dollars en 1980 à plus de 4 200 milliards de dollars à la fin de 1998. L'autre élément très significatif est le montant des investissements réalisés par les filiales à l'étranger des sociétés multinationales : 1 400 milliards de dollars en 1996 et 1 600 milliards de dollars en 1997 d'après les évaluations de la CNUCED, soit quatre fois plus que les flux transfrontaliers eux-mêmes ;

- la plus grande partie de ces flux se dirige toujours vers les pays développés. Ainsi, les pays développés qui réalisent plus de 90 % des investissements directs à l'étranger recevaient en 1997 68 % du total des flux d'investissements et même 72 % des flux en 1998. Le premier pays d'accueil a été de loin les États-Unis (193 milliards de dollars en 1998) devant la Chine et la Grande-Bretagne. Sur les cinq dernières années, la Grande-Bretagne et la France ont été les deux premiers pays d'accueil des investissements étrangers en Europe ;

- ces données d'investissements directs trans-frontières, tirées des statistiques de balances de paiement, reflètent imparfaitement le poids économique des investissements étrangers dans les différentes économies nationales. Le montant total de l'investissement réalisé par les filiales de sociétés transnationales, évalué par la CNUCED en 1997 à 1 600 milliards de dollars, dont 400 milliards de dollars provient de flux d'IDE, montre bien le poids prépondérant du développement interne (y compris sous forme de rachat local) à partir d'investissements déjà réalisés, par rapport au flux des investissements nouveaux. En outre, les flux d'IDE regroupent eux-mêmes des opérations individuelles dont la nature économique est très diverse : rachat d'entreprise, financement de nouveaux sites de production, extension de sites existants ;

- pour la France, le flux cumulé d'investissements directs de l'étranger a atteint 179 milliards de dollars à la fin de 1998 (source CNUCED), soit une croissance très rapide depuis le début des années quatre-vingt à partir

d'un niveau très bas (22 milliards de dollars en 1980) en comparaison d'autres pays européens. Les statistiques du SESSI montrent que les groupes étrangers apportent une contribution importante à l'industrie et à l'économie française : au 1^{er} janvier 1997, ils représentaient 27 % des emplois industriels (880.000 emplois), 32 % de la production manufacturière et 34 % des investissements industriels. Tous secteurs confondus, on estime que les groupes étrangers emploient plus de 2 millions de personnes ;

- dans l'industrie, les États-Unis représentent le tiers des investissements étrangers en France en terme de chiffre d'affaire. L'Europe est la principale source d'investissement étranger avec plus de 60 % du stock : l'Allemagne est le premier pays européen investisseur (15,4 %), devant le Royaume-Uni (13,1 %), la Suisse (7,6 %), l'Italie (6,5 %), les Pays-Bas (6,3 %), la Suède et la Belgique. L'enquête annuelle de la Datar sur les décisions d'investissements étrangers en France corrobore ces données sur les années récentes ;

- sur le plan sectoriel, l'enquête de la Datar, qui regroupe les créations d'unités nouvelles, les extensions sur des sites existants et les rachats d'entreprises en difficulté, donne une bonne appréhension des tendances récentes de l'investissement en France et en Europe, mais avec par construction une sur-pondération des secteurs industriels par rapport aux investissements, dans les services. Le premier secteur est celui de l'électronique et des télécommunications avec un cinquième des décisions d'investissements devant le secteur automobile (17 %), les services (logistique et centres d'appel notamment), l'agroalimentaire. Ce biais industriel a été mis en évidence par une enquête récente sur le secteur du logiciel, qui a montré que les 308 sociétés américaines et canadiennes de ce secteur employaient 54 000 personnes en France, alors que seulement 3 000 créations d'emplois avaient été effectivement recensées dans les flux cumulés annuels ;

- il est particulièrement délicat d'essayer de construire des parts de marchés entre les différents pays européens en l'absence de données homogènes et surtout pertinentes sur les investissements étrangers créateurs d'emplois ou d'activités (emplois créés ou maintenus). Quelques données partielles permettent de suggérer que la France est certes un des premiers pays d'accueil en Europe, mais avec une position relative en recul par rapport aux pays les plus actifs dans ce domaine :

- la France n'a été en 1998 que le 3^e pays d'accueil en Europe derrière la Grande-Bretagne et les Pays-Bas après avoir été régulièrement 1^{er} ou 2^e depuis dix ans ;

- d'après les statistiques des agences de promotion nationales, les investissements étrangers nouveaux auraient créé en 1998 44 000 emplois en Grande-Bretagne, 14 200 en Irlande, 5 200 aux Pays-Bas et 21 200 en France ;

- plusieurs enquêtes de sociétés de conseil montrent que la France est mal placée en terme de résultats en Europe sur certaines fonctions en forte croissance : centres d'appel, logistique, ou quartiers généraux.

De ces données éparses et de l'observation quotidienne des projets d'investissement, on peut retirer le sentiment que la France occupe une position très satisfaisante en terme d'accueil ou de renforcement des investissements étrangers dans les grandes filières sectorielles où la tradition industrielle et la qualité des ingénieurs français sont bien connues : automobile, agroalimentaire, pharmacie, équipements industriels, électronique et télécommunication. La France a en revanche obtenu de moins bons résultats pour l'accueil des centres de décisions paneuropéens, certaines activités de support intra-groupe (centres d'appel, gestion de trésorerie, logistique), des secteurs à haute intensité capitalistique (pétrochimie, semi-conducteurs) ou des activités d'assemblage proches de la logistique (micro-informatique, etc.).

Stratégies et critères de localisation des grandes sociétés multinationales en Europe

Le poids de l'investissement étranger dans les économies européennes (le tiers de la production manufacturière dans des pays comme la Grande-Bretagne et la France, plus de 40 % en Irlande ou en Espagne) montre que le maintien ou le renforcement des sites existants des groupes étrangers est un volet primordial de la politique de promotion et d'accueil des investissements étrangers.

Il est donc important de suivre l'évolution de l'organisation des groupes, du périmètre de leurs activités et surtout de la géographie de leurs actifs en Europe pour anticiper ou le cas échéant essayer d'infléchir des orientations prises. On peut tirer de l'expérience de plusieurs années de contacts opérationnels avec les grands groupes en Europe quelques tendances sur les principaux facteurs qui expliquent les changements dans la carte des investissements des groupes paneuropéens.

L'évolution de l'organisation géographique en Europe des grands groupes dépend en premier lieu d'une combinaison de choix stratégiques liés au secteur d'activité, à la configuration du marché et de la concurrence, aux évolutions technologiques, à l'apparition de nouveaux produits, à la situation du marché, à l'externalisation de certaines fonctions, facteurs qu'on essaiera de mettre en évidence à partir de quelques exemples concrets. Lorsque l'orientation «stratégique» est définie, les groupes procèdent à une mise en concurrence ouverte ou implicite entre les différents sites au travers des filiales nationales. À ce stade, le poids de la direction européenne lorsqu'elle existe (quartier général, société holding) est souvent essentiel dans le choix des critères retenus et la décision finale ; la force de conviction et les marges de manœuvre de négociation de la filiale française à l'égard de la direction générale et du conseil d'administration du groupe sont également des éléments de poids dans le processus de décision. L'attraction des quartiers généraux européens en France revêt donc une importance particulière.

Les principaux critères retenus pour la comparaison entre plusieurs sites sont les suivants :

- proximité des marchés et aspects logistiques ;
- qualité, productivité et disponibilité de la main d'œuvre ;
- rentabilité du site et donc coût des facteurs et fiscalité (en intégrant les aides envisageables) ;
- qualités industrielles propres du site : capacités existantes, possibilité d'extension, économies d'échelle sur certains facteurs de production.

On observe depuis deux ans une accélération des opérations de restructuration ou de réorganisation des groupes internationaux en Europe. Deux facteurs majeurs pratiquement communs à tous les groupes peuvent expliquer ce changement de rythme :

- *la perspective, puis la mise en œuvre effective de l'euro, facteur puissant d'intégration des économies de la zone.* Le Marché unique avait entraîné une intensification des échanges commerciaux croisés et des flux d'investissement intra-européens de la part de groupes encore trop nationaux ; l'euro accélère la constitution de véritables groupes européens ;
- *l'influence grandissante du modèle de création de valeur* pour la gestion financière des groupes, qui a incité nombre d'entre eux à accélérer la rationalisation de leurs activités et donc de leurs actifs dans le monde et en Europe.

Analyse de quelques facteurs stratégiques qui orientent l'organisation géographique des sociétés multinationales en Europe

L'impact de la concurrence née de l'arrivée de multinationales d'origine américaine face à des multinationales d'origine européenne

Ce facteur est particulièrement sensible dans des secteurs comme l'industrie agroalimentaire. Les groupes Unilever ou Nestlé sont des multinationales d'origine européenne très anciennes. Ces groupes ont été pendant longtemps organisés sur une base nationale, chaque filiale ayant une autonomie très large pour décider et conduire la plupart des investissements. La spécificité des goûts et de la distribution expliquaient cette organisation pays par pays.

À partir de la mise en place du Marché unique, les grands groupes européens du secteur agroalimentaire ont cherché à mieux utiliser au niveau européen leur outil industriel en spécialisant certains sites sur des productions à vocation européenne et parfois mondiale. Ils ont dû faire face en parallèle à l'arrivée de concurrents nords-américains qui ont décidé dès l'origine de tirer parti des avantages du Marché unique en ne créant parfois qu'un seul site de production pour l'ensemble de ce marché.

La société MARS a ainsi créé il y a dix ans près de Strasbourg un site unique de production de barres chocolatées pour couvrir l'ensemble du marché européen ; de la même façon, Haagen-Dazs a créé il y a cinq ans

une usine de glaces près d'Arras tandis le canadien MacCain installait une énorme unité de fabrication de frites surgelées près de Lille, à nouveau pour approvisionner toute l'Europe et partiellement l'Afrique et le Moyen-Orient. Cette nouvelle concurrence a incité les multinationales européennes à intensifier leur programme de rationalisation industrielle.

Certes, d'autres facteurs jouent dans ce secteur, au premier rang desquels on peut citer *la très forte concentration de la grande distribution*. Il reste que le groupe Unilever a fermé (ou cédé) en l'espace de deux ans une soixantaine de sites sur un total initial de 210 sites de production (pour les trois grandes branches de la société : alimentaire, détergents et cosmétiques). Nestlé aura fermé ces toutes dernières années une dizaine de sites en moyenne par an, pour arriver aujourd'hui à environ 220 sites en Europe, étant entendu que, sur certaines productions innovantes, de nouveaux sites sont créés. Pour ces deux groupes, la rationalisation va se poursuivre.

L'impact en termes d'emploi doit être analysé au cas par cas, les sites conservés faisant souvent l'objet d'un renforcement. Ainsi, Unilever avait décidé il y a quelques années de concentrer la production de thé noir dans ses deux usines principales anglaise et néerlandaise et de fermer les sites moins importants dont l'usine du Havre. Il a été décidé également la même stratégie pour le thé aromatisé au bénéfice de l'usine de Géménos. Au total, aujourd'hui, le site de Géménos a plus d'employés que les deux usines françaises au moment de la réorganisation.

À cet égard, la situation française peut apparaître paradoxale avec une procédure de plan social longue, complexe et surtout caractérisée par le manque de prévisibilité sur la date de son aboutissement. De nombreux dirigeants de multinationales indiquent que lorsqu'une restructuration est décidée, touchant plusieurs pays européens, sa réalisation complète prend suivant les pays de six mois à plusieurs années, la France étant la plupart du temps le pays le plus lent. Certes, cette difficulté incite les dirigeants des filiales françaises à trouver des solutions de reconversion ou transfert d'activités nouvelles venant d'autres divisions de leur groupe, comme la loi d'ailleurs le leur demande.

Elle constitue toutefois un handicap pour placer, pendant cette période de plan social, la filiale française en position d'accueillir les nouveaux projets d'investissements du groupe en Europe. Le caractère imprévisible du traitement des restructurations en France est aujourd'hui fréquemment cité par les groupes multinationaux comme un point négatif au moment de la décision d'investissement.

Amélioration de l'offre en matière de logistique

L'amélioration des infrastructures de transport au sein de l'Europe, des technologies utilisées en matière de logistique, l'apparition de sociétés spécialisées à compétence européenne ont un impact profond sur l'allocation géographique d'activités industrielles ou de service.

Simplification des réseaux de production et d'approvisionnement

Cette démarche inhérente à la mise en place du Marché unique a été facilitée par l'amélioration des infrastructures en Europe en réduisant de fait les distances. Ainsi de nombreuses sociétés ont réduit le nombre de leurs sites en concentrant certaines productions sur certains sites et en réorganisant les circuits d'approvisionnement associés à travers l'Europe. Texas Instrument par exemple a réduit le nombre de sites industriels de sept à cinq en Europe dès la fin des années quatre-vingt en créant de vrais centres de compétence mieux intégrés, mais entraînant une augmentation des échanges intra-firme entre les différents sites de production et les échanges commerciaux entre pays européens.

Externalisation de la fonction logistique

L'apparition de sociétés très spécialisées en logistique, capables de prendre en charge toute la fonction logistique de groupes multinationaux européens a des conséquences sensibles sur la localisation d'activités qui ont un fort contenu d'emplois. Cette externalisation peut aller jusqu'à des activités de nature industrielle (assemblage, adaptation au marché local) par exemple dans la micro-informatique.

La société Reebok a par exemple décidé en 1996 de centraliser toute la logistique pour le groupe en Europe en trois sites à partir d'une organisation d'entrepôts nationaux et régionaux et de confier la gestion de ces nouveaux sites à un partenaire extérieur associé dès le choix des sites. Dans de nombreux cas, l'externalisation de cette fonction s'accompagne d'un transfert d'une partie du personnel chez le prestataire qui investit dans ses propres sites.

Facteur technologique et savoir-faire, produits innovants

L'introduction de nouvelles technologies ou de nouveaux procédés de fabrication entraîne fréquemment des économies d'échelle qui incitent les groupes à revoir l'organisation de leurs sites industriels. Ce facteur technologique renforce la tendance à la concentration pour certaines productions sur des sites à compétence européenne ou mondiale.

Le choix en faveur d'un site tient compte en particulier du savoir-faire accumulé par les équipes à tous les niveaux. Le « bon » site est celui qui a su concentrer une expertise industrielle forte, s'appuyant en général sur une capacité de recherche associée ou un tissu d'équipementiers ou sous-traitants proches. Hewlett Packard a ainsi fait de son site de l'Isle d'Abeau près de Lyon le centre de compétence mondial de la société en micro-informatique en concentrant recherche, développement et industrialisation sur son site français au détriment d'autres sites en Europe.

Cette problématique n'est pas seulement le fait de grands groupes mais concerne également les sociétés de taille moyenne qui ont plusieurs sites en Europe.

Ainsi la société « Landis et Gyr communication » leader mondial en téléphonie publique (cabines et publiphones) est en train de procéder à une réorganisation radicale de ses actifs industriels en Europe pour concentrer le développement de nouveaux produits sur un seul site et tirer parti d'économies d'échelle pour élargir son marché dans les pays en développement. Les deux sites allemands (Berlin et Munich) ont été fermés, le site anglais devrait l'être progressivement d'ici 2001 au bénéfice du site français de Valence dont l'atout majeur est la présence d'un centre de recherche et de compétences en particulier dans le domaine de la carte à puce.

Tous les grands groupes sont confrontés à intervalles réguliers à l'arrivée de produits innovants associés à des développements technologiques. Les changements ne concernent souvent qu'une partie de la production des usines ; mais l'enjeu de la compétition entre les sites industriels au sein des groupes est bien alors de bâtir, en obtenant la nouvelle production et l'investissement associé, une compétence durable et d'éviter un dépérissement progressif du site.

L'usine de la société Bridgestone près de Douai a pu ainsi conforter sa position compétitive au sein de la société en obtenant en début d'année un investissement de plusieurs centaines de millions de francs pour la production de la nouvelle génération de pneus automobiles de haut de gamme alors que plusieurs productions traditionnelles de cette usine (pneus agricoles, bas et moyens de gamme) avaient été transférées ces dernières années dans d'autres usines du groupe en Europe.

Cet enjeu est particulièrement sensible pour les industries à forte intensité capitaliste comme la pétrochimie ou l'industrie des semi-conducteurs, où les nouveaux investissements se comptent en milliards de francs ou de dollars dans une compétition qui se situe entre plusieurs sites au niveau mondial ; ces montants d'investissement impliquent une plus grande concentration des investissements sur un nombre de sites qui diminuera.

L'organisation particulière de filières industrielles

L'évolution des liens industriels entre acteurs d'une même filière est un facteur important dans la répartition des actifs au sein de l'Europe. C'est le cas notamment de l'industrie automobile, où les relations industrielles entre les constructeurs et leurs équipementiers ont été profondément modifiées ces dernières années entraînant, des évolutions sensibles dans la cartographie des principaux actifs des grands équipementiers.

La croissance de leur activité s'est jusqu'à présent souvent concrétisée par la création de nouveaux sites ou le renforcement de sites existants, résultats parfois de la reprise de sites de constructeurs. Mais la nécessité d'une grande proximité géographique pour certains équipements ou le nouveau rôle d'assembleur de modules joué par les grands équipementiers ont eu des conséquences sur la distribution géographique de l'ensemble du secteur, en favorisant d'ailleurs les régions déjà à forte tradition automobile.

Évolution de l'organisation des grandes fonctions de service interne (fonction « support ») au sein des groupes multinationaux

À l'instar de la logistique, de nombreuses fonctions sont soit externalisées, soit organisées géographiquement au niveau de l'Europe de manière indépendante des localisations traditionnelles du groupe. Certaines fonctions financières comme la trésorerie, la logistique et les fonctions associées (facturation, transport,), le service après-vente (les centres d'appel), sont dissociés de l'organisation des grands sites de production des groupes.

Cette évolution, favorisée par les progrès des réseaux de communication interne, peut provoquer des transferts importants de personnel pour des activités tertiaires par nature plus mobiles. La transparence accrue des coûts et notamment des charges fiscales et sociales, née de l'euro, favorise le déplacement d'activités vers des pays à fiscalité plus attrayante dans des mouvements d'autant plus difficile à évaluer qu'ils peuvent être facilement réalisés par étapes.

Impact des opérations de fusion ou d'acquisition

Les grandes opérations de fusion, liées à la recherche d'économies d'échelle ou d'effets de taille, ont évidemment un impact majeur sur la répartition géographique des activités des groupes fusionnés au sein de l'Europe. Toutes les fonctions, y compris les plus « nobles » au sein des groupes, sont touchées, comme le montre la fusion en cours entre Rhône-Poulenc et Hoechst : nouveau site pour le quartier général, fermeture de centres de recherche etc. Pour ces opérations de grande ampleur, les choix stratégiques en matière de localisation tiennent compte de tous les facteurs évoqués précédemment, avec toutefois le biais d'une volonté affichée dans le cas d'une vraie fusion d'un équilibre à respecter pour les principales activités, entre les hommes et les sites apportées par les deux sociétés.

Conclusion : quelques conséquences en matière d'action publique à l'égard des investissements internationaux

L'observation des groupes internationaux en Europe montre que la tendance à une réorganisation de leurs sites de production sur le continent ne peut que s'intensifier. Tout y concourt : la mondialisation croissante des groupes et des marchés, la pression de la concurrence et des actionnaires, l'évolution des technologies, des processus industriels et de l'organisation interne, enfin l'arrivée de l'euro qui rend les comparaisons de coûts d'un pays à l'autre plus immédiates. Tous les gouvernements européens ont pris conscience de cet enjeu, comme le montre l'âpreté des discussions actuelles sur l'«harmonisation fiscale».

La compétition entre territoires s'intensifie pour attirer de nouveaux investisseurs, mais aussi pour maintenir et développer les sites actuels tant pour les groupes internationaux que pour les groupes français.

Dans cette compétition interne aux groupes eux-mêmes, les facteurs clés de la décision ne recouvrent pas tous les critères examinés pour un investissement sur un nouveau site : les considérations sur l'accès au marché, les infrastructures, l'environnement industriel sont en général considérés comme des acquis dans le cas de sites déjà existants. Le premier critère de choix est certainement la capacité des équipes en place sur le plan technologique et industriel pour mettre en œuvre le nouvel investissement. Cette condition remplie, le critère primordial devient celui des coûts ; dans certains cas, la perception du pays par la direction générale notamment sur tout ce qui a trait à l'environnement réglementaire et administratif du groupe joue également à ce stade.

Améliorer la position de la France dans cette compétition au sein des grands groupes multinationaux relève d'une stratégie qui peut être décrite simplement de la manière suivante : renforcer les points forts reconnus de notre pays par les groupes multinationaux ; réduire les obstacles ou améliorer les facteurs susceptibles d'éliminer *a priori* les sites français de la compétition.

Les points forts de notre pays sont en premier lieu la qualité des hommes, des formations notamment pour les ingénieurs, la position de l'industrie française dans de nombreux secteurs et sa productivité, le niveau de la recherche et aujourd'hui la capacité pour les grands groupes internationaux d'accéder à cette recherche en France. C'est aussi l'existence de pôles de compétence reconnus mondialement, alliant recherche publique et privée, des établissements de grands groupes internationaux et un tissu d'entreprises petites ou moyennes en forte croissance. Les autres points forts ont trait à la position géographique de la France au sein de la zone euro, valorisée par un réseau d'infrastructures d'excellent niveau (transport, télécommunication, électricité) et la qualité du cadre de vie.

Les obstacles les plus souvent cités pour notre pays au sein des groupes multinationaux sont de deux ordres : d'une part, tout ce qui relève de l'environnement réglementaire ou de la pratique administrative réelle ou telle qu'elle est perçue, et encore plus en cette matière de tout ce qui concourt à donner un sentiment de manque de prévisibilité ; les comparaisons défavorables en matière de coûts (y compris la fiscalité et les coûts sociaux), d'autre part. Sur ce dernier point, la réforme de la taxe professionnelle apporte une réponse importante pour l'un des éléments de comparaison les plus pénalisants pour les filiales françaises. Il reste que dans les secteurs à forte intensité capitalistique le poids de cet impôt perçu au niveau des facteurs de production reste élevé. Un autre élément sensible est la fiscalité des dirigeants de la filiale, dont le poids et la motivation auprès de la maison-mère peut jouer un rôle crucial.

La volonté d'agir des pouvoirs publics auprès des grands groupes internationaux pour maintenir et développer les sites français implique un suivi permanent de leur stratégie, ce qui suppose une bonne connaissance des

investissements directs étrangers dans notre pays et dans les autres pays européens, un contact régulier à plusieurs niveaux du groupe (au niveau de la filiale française, du quartier général européen, et de la direction mondiale), enfin une capacité de réaction rapide et cohérente entre les différentes administrations directement concernées. Elle implique aussi une sensibilisation forte des administrations à tous les niveaux de contact pour créer un environnement administratif et réglementaire plus propice et résoudre dès que possible les difficultés rencontrées.

Complément N

La nationalité de l'entreprise : un enjeu pour une ambition industrielle européenne

Jean-Louis Levet

*Chef du Service 'Développement technologique et industriel',
Commissariat Général du Plan,
Professeur associé à l'Université de Poitiers*

L'Europe a d'abord été promue comme un marché : Marché commun, puis Marché unique. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'Europe connaît un chômage de masse et reste insuffisamment compétitive dans la nouvelle révolution techno-industrielle. Au cœur de la capacité de l'Union européenne à répondre à ces défis, se situe son potentiel technologique et industriel. La place de ce dernier dans les politiques conduites à l'échelle européenne était liée, le plus souvent, aux ruptures et aux prises de conscience successives relatives à l'état de la compétitivité de l'Europe.

Aussi, une ambition industrielle pour l'Europe est à la fois nécessaire et possible.

Elle est nécessaire, compte tenu de l'insuffisante performance technologique et industrielle de l'Europe, en particulier par rapport à celle des États-Unis, avec ses effets négatifs sur la croissance et l'emploi. Ce point est connu et a fait l'objet de nombreux travaux. Nous n'y reviendrons pas⁽¹⁾. Elle est possible, en particulier de par les dynamiques de l'intégration européenne à l'œuvre avec l'achèvement du Marché unique, puis la naissance de l'euro.

(1) Cf. en particulier : le deuxième rapport européen sur les indicateurs scientifiques et technologiques 1997, Commission européenne ; Europe : l'impératif de coopération et de conquête industrielle, rapport du Commissariat général du Plan, issu du groupe présidé par J-M. Descarpentries (conseiller : J-L. Levet), La Documentation française, Economica, 1997.

Cependant, s'il n'y a guère de débat sur le caractère nécessaire d'une ambition industrielle pour l'Europe (le « pourquoi »), il y a débat sur les fondements et les modes de mise en œuvre d'une telle ambition (le « comment »). Tel est le point de départ de notre complément.

Dans la définition et la mise en œuvre d'un projet industriel pour l'Europe, deux scénarios sont possibles :

- le premier, que nous qualifions de scénario de l'adaptation, consiste à se conformer aux rapports de force du moment. La mondialisation serait un processus de négation des spécificités territoriales, un mouvement irréversible dont l'ampleur est telle qu'elle nous dépasse. Dans un tel contexte, il conviendrait de privilégier des stratégies de réactivité.

- le second, que nous qualifions de scénario de l'anticipation, se fonde sur la recherche de la construction d'un devenir collectif, sur la capacité des sociétés européennes à définir des projets communs, délibérés et volontaires. S'il s'agit de ne pas sous-estimer les mutations en cours (libéralisation des mouvements de capitaux, abaissement des barrières commerciales, diffusion des technologies de l'information...), il ne convient pas pour autant de surestimer l'intégration de l'activité économique mondiale. Le cœur de l'économie continue de se jouer à l'intérieur même du pays ou d'un ensemble de pays (l'Europe) et l'essentiel se joue dans la proximité.

Aussi, la nationalité de l'entreprise a un sens, tant à l'échelle nationale qu'europeenne, et peut favoriser le développement de politiques publiques concertées au service de la constitution d'un capitalisme techno-industriel européen qui ne joue pas contre, mais dans et avec la société.

L'objet de ce papier consiste à présenter et à confronter ces deux scénarios et à montrer ainsi en quoi la nationalité de l'entreprise est un enjeu fondamental pour une ambition industrielle européenne⁽²⁾.

Le scénario de l'adaptation : marché et réactivité

Le premier scénario repose sur une vision « universaliste » de la mondialisation. Celle-ci met en avant la dilution de la nationalité de l'entreprise et justifie une certaine orientation des politiques publiques, tant à l'échelle nationale qu'au niveau européen. Abordons successivement ces deux points.

(2) Nous entendons, ici, l'industrie au sens large. C'est le processus de création de richesses productives qui nous intéresse, permettant le développement d'un système productif. Ce dernier, sur le plan quantitatif, comprend, outre l'industrie (y compris énergie, l'industrie agroalimentaire et le BTP), l'ensemble des services marchands destinés aux entreprises industrielles ; cf. Colletis G. et J-L. Levet (1997) : *Quelles politiques pour l'industrie française ? Dynamiques du système productif : analyse, débats, propositions*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française.

La vision « universaliste » de la mondialisation : choix de doctrine et présupposés

La représentation de la mondialisation, qui porte ce scénario de l'adaptation, consiste à enfermer dans un modèle unique d'un marché universel, d'un marché pur et idéal, la diversité des formes actuelles de l'échange, des rapports marchands internationaux, des modes de croissance et de développement.

Plus précisément, ce système de représentation se fonde sur trois présupposés complémentaires : le libre-échange est la condition de la prospérité ; l'entreprise globale est une réalité incontournable ; l'espace mondial se substitue aux territoires.

« Le libre-échange est la condition fondamentale de la prospérité »

Cette première assertion, présentée comme une « vérité » économique, est souvent mise en avant par ses promoteurs, comme une doctrine qui relève du sacré. La doctrine libérale constitue le fondement du discours, de l'analyse économique et de l'action de grands organismes internationaux depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (FMI, OCDE, GATT...).

Il ne s'agit pas ici de rentrer dans le débat libre-échange-protectionnisme, mais de rappeler l'importance des équations manichéennes :

libre-échange = condition du développement

et :

protectionnisme = stagnation

dans le système de représentation historique de certains organismes économiques internationaux et de nombreux experts dits « libéraux », alors même que l'histoire économique devrait nous apprendre davantage l'humilité⁽³⁾.

(3) Paul Bairoch démontre à ce propos, en analysant une des « légendes » de l'histoire à long terme des politiques commerciales, exprimée ainsi « le libre-échange est la règle, le protectionnisme l'exception » que « la vérité est que, dans l'histoire, le libre-échange est l'exception et le protectionnisme la règle. Combien de fois, poursuit-il, avons-nous entendu parler de l'âge d'or du libre-échange, duquel se démarque le protectionnisme des années vingt et trente ? Les quelques trois années que j'ai passées au GATT, « temple du libre-échange », m'ont rendu particulièrement sensible à ce mythe » (Paul Bairoch (1998) : *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte/Poche).

En analysant plus particulièrement le XIX^e siècle, il montre que, même si l'échange est une condition de la croissance, il n'apporte pas pour autant la garantie d'une croissance forte et régulière et conclut : « on aurait du mal à trouver des exemples de faits en contradiction plus flagrante avec la théorie dominante qui veut que le protectionnisme ait un impact négatif – du moins dans l'histoire économique du XIX^e siècle. Le protectionnisme a toujours coïncidé dans le temps avec l'industrialisation et le développement économique ». Au XX^e siècle, le développement industriel du Japon et des nouveaux pays industrialisés d'Asie, par exemple, tout comme celui de la France ou de l'Allemagne, voire même des États-Unis, ne contredit pas l'histoire du XIX^e siècle.

Encore aujourd'hui, si le libre-échange et donc l'ouverture des économies nationales sont considérés comme la seule solution pour impulser la croissance, aucune étude empirique ne permet de dégager un impact positif indiscutable d'une libéralisation accrue des échanges de biens et de facteurs sur la croissance⁽⁴⁾. L'ouverture, plutôt que d'être un moteur de la croissance, constituerait plutôt un catalyseur permettant de l'accélérer, non de l'initier⁽⁵⁾.

Dans le cas des pays en voie de développement, il convient même que des conditions importantes soient remplies au préalable, afin que l'ouverture puisse constituer un atout pour la croissance : des capacités institutionnelles internes pour gérer les conflits sociaux et les effets des crises et une stratégie d'investissement à long terme qui nourrisse la croissance⁽⁶⁾.

La crise financière mondiale de 1998-1999 montre les limites du tout-marché et la nécessité de nouvelles régulations ; l'intégration brutale des pays de l'Europe de l'Est dans le marché provoque « une transition chaotique »⁽⁷⁾ ; l'implosion de l'empire soviétique rappelle que l'isolement technologique et industriel n'est pas envisageable.

« L'entreprise globale est une réalité »

Le processus de mondialisation verrait l'avènement de l'entreprise dans la phase terminale de son développement historique, celle de l'entreprise globale. Pour les promoteurs de cette thèse, le « réseau mondial qu'est devenue la firme globale ne peut même plus être caractérisé par une nationalité, mais par ce qu'il fait ici et là ; ... partout, les champions nationaux deviennent des réseaux mondiaux n'ayant pas de lien particulier avec une nation particulière »⁽⁸⁾.

On assisterait ainsi au découplage final entre la sphère de la concurrence des nations et la sphère de la concurrence des entreprises. Le libre-échange, notre première « vérité », en se traduisant, en particulier, par la disparition progressive des diverses formes de protection des marchés nationaux, favorise la mondialisation des entreprises et donc l'avènement de l'entreprise globale.

Dans cette vision globaliste de l'entreprise, il apparaît alors, pour ses partisans, tout à fait logique et cohérent d'envisager de faire reconnaître

(4) J-L. Guérin (1999) : *Ouverture et croissance*, Thèse de Doctorat, Université de Paris I ; Rodriguez F. et D. Rodrik (1999) : « Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence », *NBER Working Paper*, 7081, avril.

(5) Fontagné L. et J-L. Guérin (1997) : « L'ouverture, catalyseur de la croissance », *Économie Internationale*, n° 71.

(6) Dani Rodrik K. (1999) : « The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work », *Poling Essay*, n° 24, John Hopkins University Press.

(7) Rapport mondial sur le développement humain, ONU-PNUD, juin 1999.

(8) Reich R. (1993) : *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod.

explicitement l'entreprise comme l'acteur principal, moteur de l'économie mondiale. Tel était, implicitement, la thèse sous-tendant le projet (momentanément avorté) d'accord multilatéral sur l'investissement (AMI), qui a été discuté sous l'égide de l'OCDE en 1998-1999⁽⁹⁾. Son contenu représentait, en effet, un changement radical, à l'esprit fort différent de celui qui a inspiré, dès les années soixante, les pays de l'OCDE à se doter de codes de l'investissement⁽¹⁰⁾.

Or, si la mise en œuvre de stratégie de globalisation des grandes entreprises est incontestable, l'entreprise globale constitue plus un projet, limité à un nombre d'acteurs réduits, qu'une réalité⁽¹¹⁾.

Bien entendu, les stratégies de globalisation des entreprises concernées se distinguent des stratégies antérieures d'internationalisation. La stratégie de globalisation, plus complexe, vise à coordonner les fonctions stratégiques de l'entreprise, dans un réseau mondial, et non plus seulement des compétences productives entre ses différents sites décentralisés. La globalisation des entreprises concernées, s'appuyant sur la mise en œuvre et la diffusion des technologies d'information et de transport, est amplifiée par le jeu des économies d'échelle, favorisant une possible baisse du prix du produit sur des différents points de vente, ce qui accroît encore la mondialisation du marché.

Cependant, il reste que les entreprises réellement globales sont très peu nombreuses⁽¹²⁾. Par exemple, les grandes firmes japonaises, très présentes dans des secteurs comme l'automobile et l'électronique, sont-elles réellement des entreprises-réseaux globales ? Il s'agit davantage d'entreprises qui exportent massivement à partir de leur pays d'origine et produisent à l'étranger dans quelques pays d'implantation privilégiée en Asie et en particulier aux États-Unis et dans certains pays européens⁽¹³⁾.

(9) Texte de négociation de l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement), OCDE, Direction des Affaires financières, fiscales et des entreprises, 24 avril 1998.

(10) La déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales de 1976 stipulait l'égalité de « traitement national ». Rappelons les quatre principes de base inspirant les réflexions sur l'AMI : la discrimination dont pourrait être victime un investisseur, suite à l'adoption par une autorité politique quelconque, d'une mesure spécifique, est jugée non seulement en droit mais en fait ; un investisseur peut obtenir la condamnation d'une autorité publique même si son investissement n'est envisagé et pas encore réalisé ; les conditions de sortie de l'accord sont contraignantes ; un régime d'exception peut être négocié. La définition de l'investissement était très extensive. Elle ne reposait pas sur les moyens de production ou « outil de travail ». Elle est fondée au contraire sur « l'actif », c'est-à-dire la catégorie économique et juridique qui est centrale à l'existence et au fonctionnement des marchés financiers.

(11) Boyer R. (1997) : *Les mots et les réalités. Mondialisation : au-delà des mythes*, La Découverte, Les Dossiers de l'État du Monde.

(12) Andreff W. (1996) : *Les firmes multinationales globales*, Paris, La Découverte.

(13) Laurencin J-P. (1998) : « La globalisation de l'économie et la mise en cause des espaces nationaux », in *Délocalisations-relocalisations*, IREPD, étude réalisée à la demande du Commissariat général du Plan.

De même, à un niveau plus modeste, le degré d'internationalisation, aujourd'hui, est encore limité et surtout très inégal, selon les secteurs, les pays d'origine, la taille de la firme, et même la fonction concernée⁽¹⁴⁾. Ainsi, la fonction « recherche » et les fonctions administratives sont faiblement internationalisées, alors que la fonction commerciale l'est très fortement.

De plus, les entreprises, tout en se mondialisant, densifient leurs relations avec les environnements institutionnels nationaux ; la permanence d'institutions actives participent de la régulation de la concurrence des entreprises et de leur développement.

Les entreprises attendent, en effet, des États certaines catégories de produits et de services bien précises : un accès au moindre coût aux infrastructures immatérielles (recherche, formation, diffusion de l'information scientifique et technique) ; des incitations fiscales, en particulier, favorisant l'innovation ; un soutien réglementaire, commercial, politique, dans la compétition mondiale ; l'existence d'un système productif national dense et stable, etc.

Enfin, même si l'entreprise à stratégie globale se préoccuperait avant tout de ses projets ou de sa viabilité sans référence à un marché ou à un territoire particulier, son action s'inscrit cependant inéluctablement dans tel ou tel espace. Les firmes à stratégie globale ont, en général, au moins un ancrage national déterminant, structurant leur identité et les repères essentiels aux choix stratégiques et techniques.

« L'espace (multinational) se substitue au territoire (national) »

Ce troisième présupposé découle tout naturellement des deux précédents. Le libre-échange étant la condition de la prospérité et l'entreprise globale à la fois son moteur et sa résultante, alors les États nations ne représentent plus qu'un espace géographique, au sens d'un espace de jeu.

Les pays ne seraient plus, désormais, que les plates-formes utilitaires de la globalisation où le non-résident se substitue au citoyen. La principale fonction de l'État est, par conséquent, de contribuer à « aplanir le terrain » (*levelling the ground*), c'est-à-dire à assurer des règles du jeu équitables pour les joueurs (les entreprises).

En réalité, l'observation des faits montre que, des stratégies d'implantation des entreprises et des stratégies de développement des territoires, deux combinaisons existent⁽¹⁵⁾ : la première se caractérise par la conjonction d'une politique d'attractivité du territoire et d'une logique de localisation de l'entreprise ; la seconde combine une politique de développement endogène du territoire et un choix d'ancrage de la part de l'entreprise.

(14) L'investissement international à l'horizon 2002, Nations-Unies, 1998.

(15) Colletis G., J-P. Gilly, B. Pecqueur, J. Perrat et J-B. Zimmermann (1998) : « Firmes et territoires : entre nomadisme et ancrage », *Espaces et Sociétés*, numéro spécial.

Dans le premier cas, lorsque les collectivités locales développent principalement des actions visant à attirer des investisseurs allogènes, le corollaire de ces actions est que les entreprises, pour lesquelles la question d'une éventuelle mobilité est posée, privilégient des logiques de localisation centrées sur les coûts⁽¹⁶⁾. La conséquence est que les entreprises poussent les collectivités locales en quête d'investisseurs à de véritables surenchères avec toujours comme prétexte la création d'emplois.

Les effets négatifs sont considérables. Les emplois créés sont souvent peu pérennes, fluctuant au gré des localisations et relocalisations. L'exemple de la Lorraine est malheureusement édifiant⁽¹⁷⁾. Le tissu local de PME s'affaiblit, se heurtant en particulier à un problème récurrent de lourdeur des procédures de financement de ses activités (surtout pour les petites entreprises)⁽¹⁸⁾, voire de transmission de capital. Le développement du tissu existant est souvent négligé par les acteurs publics locaux, dont l'attention se porte davantage sur les grands groupes⁽¹⁹⁾. Enfin, les politiques d'attractivité et le développement allogène renforcent les effets de polarisation autour des grandes villes, marchés potentiels importants de consommation.

Dans le second cas, il s'agit de rechercher un développement territorial fondé sur l'ancrage des activités. L'attractivité ne suffit pas à pérenniser les activités nouvelles ; il faut alors considérer le territoire, non comme un réceptacle d'activité, mais comme un construit en devenir, fondé sur des nœuds de relations. Ces stratégies de développement et de construction des territoires sont possibles, bien que plus complexes et s'inscrivant nécessairement dans la durée, car elles correspondent à des comportements d'entreprises choisissant leur implantation en fonction de la spécificité de certaines compétences et de la dynamique des marchés.

(16) Il s'agit principalement des économies externes d'agglomération (ensemble des services collectifs) que l'entreprise a meilleur compte à se procurer localement plutôt qu'à produire elle-même, et les économies de coût liées à la disponibilité des facteurs : le capital (équipements, construction, terrain) et le travail dont les coûts pour l'entreprise peuvent être diminués via diverses incitations (exonérations, primes, etc.).

(17) En dépit de grandes difficultés, l'espoir d'un renouveau de cette région s'était forgé par appel aux investisseurs étrangers. Cependant, Grundig a vu ses effectifs passer de 900 à 250 emplois, JVC et Panasonic ont quitté Longwy ; l'avenir de Daewoo est pour le moins incertain, ainsi que celui de l'unité de fabrication de Micro Compact Cat (Smart) et de ses 1 800 salariés.

(18) Voir en particulier le récent rapport du Conseil national du crédit et du titre, *Le financement de l'entreprise*, janvier 1999.

(19) Ceux-ci de leur côté entretiennent avec leurs fournisseurs et sous-traitants locaux des relations de dépendance s'exprimant par des prix de cession fragilisant souvent le devenir et les capacités d'innovation de ces derniers.

Les politiques publiques à privilégier : concurrence et attractivité

Dans ce scénario de l'adaptation, fondé sur le système de représentation du marché idéal et de la concurrence universelle, les politiques publiques à conduire, tant au niveau national qu'à l'échelle européenne, sont principalement de deux ordres et complémentaires : une politique de la concurrence et une politique de l'attractivité.

Une politique de la concurrence

La politique de la concurrence vise à éviter les distorsions multiples susceptibles de se produire sur les marchés (concentration excessive, abus de position dominante, barrières à l'entrée ou à la sortie, régulation des aides d'État, etc.). Pour ce qui concerne l'Europe, la politique de concurrence communautaire a progressivement complété et fortement influencé les politiques des États-membres en ayant constitué, dès l'origine de la construction européenne, l'axe essentiel de la libéralisation des échanges et la construction d'un grand marché intérieur.

Cependant, même si la politique de concurrence a évolué et n'est plus présentée comme une fin en soi depuis le début des années quatre-vingt-dix⁽²⁰⁾, il reste que, juridiquement (Traité de Rome, Traité de l'Union européenne), le principe de libre concurrence est érigé au rang de principe politique et le statut de la politique de concurrence est prédominant sur toutes les autres.

Or, il y a, là, un problème de fond. Aux États-Unis, par exemple, la politique de la concurrence est beaucoup plus pragmatique. Elle constitue un outil au service du développement de l'économie américaine. Elle sert clairement une politique de développement industriel, une politique de puissance, combat les rentes de situation, stimule l'innovation. Dans la mondialisation, elle défend les bases des groupes américains, alors que l'Union européenne, dont les grandes entreprises se mondialisent, cherche, certes, l'accès aux marchés extérieurs, mais sans organiser ses propres intérêts.

Pour les responsables américains (qu'ils soient démocrates ou républicains), le développement des entreprises américaines relève de l'intérêt national ; pour eux, une entreprise américaine est d'abord américaine et non une firme globale, dénuée de toute attache nationale. On peut constater des comportements voisins dans la plupart des pays industriels.

De même, le droit de la concurrence est prédominant par rapport au droit social dans l'espace communautaire ; le marché exerce une pression continue sur le contenu des droits.

(20) La communication « Une politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel » de 1990 illustre cette orientation.

Une politique d'attractivité du territoire

Celle-ci a pour objectif, tant au niveau national que local, de capter les flux d'investissement d'entreprises en quête de sites d'implantation. L'analyse économique est conduite en termes d'allocation de ressources, qui réduit le territoire à une dotation de facteurs, et suppose, en mettant l'accent sur les avantages comparatifs, l'existence d'un « marché des territoires »⁽²¹⁾.

De fait, la tendance dominante des stratégies territoriales, au cours de ces deux dernières décennies, a été celle d'une mise en œuvre de politiques d'attractivité. En effet, à partir du milieu des années quatre-vingt, dans un contexte complexe mêlant ouverture de l'économie française, mouvement de désindustrialisation de territoires entiers à activité mono-industrielle (sidérurgie, textile-habillement, charbon, construction navale...), développement des IDE, lois de décentralisation (en France), les collectivités locales se sont trouvées investies d'une forte responsabilité en matière de croissance et de création d'emplois et se sont donc vu attribuer une fonction de captation et d'accueil des investissements.

Une telle logique endosse un objectif de compétitivité qui valorise le modèle de la firme « footloose », entraîne un recours croissant à des politiques d'aides de toutes origines et donc une compétition féroce entre régions, susceptible de produire une situation croissante de dumping social.

Au niveau européen, la politique des fonds structurels, mise au service de l'aménagement du territoire, a favorisé l'accélération du développement économique de pays comme l'Espagne, le Portugal ou l'Irlande, qui ont ainsi bénéficié à plein de la solidarité communautaire. Cependant, les fonds de cohésion sont probablement inadaptés, en particulier à l'obstacle de l'intégration européenne que constitue la divergence régionale au sein des États-membres⁽²²⁾ et que ne peuvent qu'accroître des politiques d'attractivité limitées à des logiques de coûts.

Dans le cas de la France, celle-ci est la lanterne rouge de l'Europe pour la consommation des fonds structurels. Près de la moitié des fonds de l'actuel objectif 2 (zones industrielles en reconversion) n'a pas été consommé. Ceci peut s'expliquer en partie par la lourdeur des procédures, mais surtout par la difficulté à faire émerger des projets de développement local, signe vraisemblable de la confirmation des logiques dominantes d'attractivité fondée sur les coûts comparatifs.

Force est de constater, aujourd'hui, que ce scénario de l'adaptation que nous venons de présenter, constitue, pour une large part, la situation dans laquelle se situe l'Europe, en termes de principes et d'actions publiques communautaires.

(21) Les modèles d'économie géographique s'intéressent davantage au processus qui conduit à l'agglomération, qu'au contenu même de l'agglomération.

(22) *Marché unique, Monnaie unique : quel scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe ?* Commissariat général du Plan, rapport du groupe « Géographie économique », mai 1999.

Si l'Europe de l'euro peut constituer un instrument puissant pour une Europe de la croissance et de l'emploi, elle peut représenter aussi un risque considérable dans le cas où l'Europe se cantonnerait à un grand marché concurrentiel et attractif. Alors, la compétition et les exigences de rentabilité financières des capitaux seraient exacerbés et avec elles, la rupture entre l'économie et le social consommée.

À ce scénario, valorisant, dans une représentation « universaliste » de la mondialisation, des comportements et des actions limités à l'adaptation et à la réactivité, une alternative est possible : c'est l'objet de notre scénario de l'anticipation.

Le scénario de l'anticipation : volonté et coopération

Ce second scénario consiste à partir des tendances structurelles en cours, relatives à l'entreprise, acteur central de la création de richesses et d'emplois et susceptibles de s'affirmer à terme. Puis, en intégrant les spécificités de l'Europe, il s'agit de proposer les orientations publiques concertées susceptibles de stimuler une nationalité européenne au service d'une Europe techno-industrielle performante.

Une combinaison de dimensions au cœur d'une nouvelle nationalité de l'entreprise⁽²³⁾

L'étude des tendances relatives au développement des entreprises révèle que, loin de se diluer, la nationalité de l'entreprise s'affirme, tout en se renouvelant.

Au cours des derniers siècles, la question de la nationalité de l'entreprise est constamment posée. Du XIV^e au XVIII^e siècle, la nationalité se précise, avec l'ère des États nations succédant à celle des cités-États marchands. Tout au long du XIX^e siècle, la révolution industrielle se fait d'abord dans le cadre national. De la fin du XIX^e siècle aux années trente, les entreprises entament leur processus d'internationalisation. Si elles sont puissantes, du moins pour les plus grandes d'entre elles, leur pouvoir reste encadré par les États. La fréquence et l'ampleur des crises économiques, ainsi que deux guerres mondiales renforcent la nationalité de l'entreprise.

Au cours des « Trente glorieuses », l'internationalisation des entreprises s'accélèrent, rendant possibles les conflits d'intérêts entre entreprise et nation. Depuis une décennie, les entreprises, en particulier les grandes,

(23) Ce point s'appuie principalement sur les travaux, au sein du Commissariat général du Plan, du groupe « La nouvelle nationalité de l'entreprise dans la mondialisation », présidé par J-F. Bigay (rapporteur général : J-L. Levet) qui s'est réuni d'octobre 1998 à juin 1999, lequel a produit un rapport « La nouvelle nationalité de l'entreprise », La Documentation Française, octobre 1999.

mondialisent leurs organisations et leurs stratégies. Mais, dans une large mesure, la nationalité des firmes se renouvelle par une coopération avec leur pays d'origine.

La nationalité de l'entreprise, quelle que soit sa taille – groupe mondial ou PME-PMI – ou son activité, se définit, dans le processus de mondialisation actuel, par le résultat d'une combinaison de dimensions, au nombre de cinq : la dimension financière (structure de capital, sources de financement), la relation de l'entreprise au territoire (localisation ou ancrage), la R&D et innovation de l'entreprise, la dimension culturelle et enfin l'environnement (ou les) institutionnel(s) national(aux).

Le tableau ci-après synthétise⁽²⁴⁾ cette approche multi-critères permettant d'appréhender les dynamiques en cours de la nouvelle nationalité de l'entreprise, tout en précisant les spécificités pour la France.

Deux questions préalables apparaissent importantes :

- l'analyse réalisée par critère permet-elle de dégager de façon dynamique des tendances conduisant à consolider, à maintenir ou à affaiblir la nationalité de l'entreprise, d'une façon générale, dans l'ensemble des pays développés ?
- les tendances à l'œuvre, critère par critère, revêtent-elles des spécificités dans le cas français⁽²⁵⁾ ?

Globalement, il ressort de ce travail (CGP, 1999), une mobilité décroissante ou inégale de ces dimensions successives.

Seul le premier critère relatif à la *dimension financière* apparaît mobile, voire volatil. Concernant la structure de détention du capital des groupes mondiaux, le mouvement d'ouverture est réel, mais différencié d'un pays à un autre. La « globalisation financière » ne revêt pas la même expression d'une économie nationale à une autre, d'une entreprise à une autre. De manière synthétique, il est suggéré de distinguer des économies de marchés financiers – les États-Unis, la Grande-Bretagne – qui assurent leur financement principalement par le jeu du marché, des économies de cœur financier, telles que l'Allemagne et le Japon, qui organisent leurs macro-circuits de financement par le jeu d'acteurs opérant en grands systèmes d'alliances⁽²⁶⁾.

S'il est ainsi hasardeux de vouloir extraire une modalité particulière de financement de l'économie de son contexte institutionnel, en revanche l'exis-

(24) Chacune de ses dimensions a fait l'objet d'un travail spécifique, dans le cadre du rapport du CGP, 1999 (op. cit.), que nous ne développerons évidemment pas ici.

(25) Pour caractériser ces spécificités, il a été retenu trois variables discriminantes : la taille de l'entreprise, le secteur d'activité, les avantages comparatifs de la France.

(26) Rapport de François Morin au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 1998, op. cit.).

Tableau de synthèse relatif à l'approche dynamique de la nationalité

Critères caractérisant la nationalité de l'entreprise	Tendances à la consolidation, au maintien ou à l'affaiblissement de la nationalité	Synthèse et spécificités
Structure de capital et sources de financement	Affaiblissement	Tendance à l'affaiblissement de la nationalité de l'entreprise. Les grands groupes sont davantage concernés que les PME. L'entreprise peut faire l'objet de rachats par des investisseurs ou des fonds de capital de conditions difficiles de transmission du capital.
Relations avec le territoire • attractivité • ancrage	Affaiblissement Consolidation	La France est l'un des pays les plus attractifs ; met en évidence que des entreprises n'est pas discriminante ; sont concernées par les prix Sont concernés principalement les secteurs et activités où l'entreprise n'est pas discriminante. En France, des relations sont établies localement, entre les entreprises et les systèmes de financement.

Critères caractérisant la nationalité de l'entreprise	Tendances à la consolidation, au maintien ou à l'affaiblissement de la nationalité	Synthèse et spécificité
R&D et innovation • production • captation • diffusion	Maintien Consolidation Consolidation	Une part importante de la R&D des entreprises françaises est limitée aux grandes entreprises sur quelques secteurs (mécanique, métallurgie), sans stratégie de délocalisation. Attractivité bonne à l'égard des pays européens, mais faible pour les IDE entrants. L'internationalisation de l'activité de recherche des entreprises commerciales d'adaptation des produits, mais aussi de biotechnologies). Les IDE entrants de R&D ont des effets induits positifs sur les importations ou aux IDE de recherche sortants, mais les cloisonnements recherche-industrie du système français.
Dimension humaine et culturelle	Affaiblissement	Le facteur culturel et humain est discriminant pour des entreprises qui s'affaiblir dans les firmes qui s'ouvrent sur l'extérieur. Le mouvement est toutefois très lent parce que les éléments de base dans des construits sociaux et historiques profonds.
Dynamiques de l'environnement institutionnel	Affaiblissement	Ce critère, très important historiquement et qui tend à diminuer pour les entreprises quelle que soit leur taille. Les secteurs et les entreprises concernés de par les relations qu'ils nouent en particulier avec la formation. En France, une spécificité réside dans la n

Source : « La nouvelle nationalité de l'entreprise » (CGP, 1999, *op. cit.*).

tence d'un système stable et autonome⁽²⁷⁾ de financement national, quel que soit sa structure, constitue une condition de croissance de l'économie. Dans cette perspective, en France, l'instabilité récente de l'actionnariat d'un certain nombre de groupes, une place financière de proximité fragile et un déficit relatif d'orientation de l'épargne vers les activités productives (notamment vers les petites entreprises), constituent des spécificités, par rapport à d'autres grands pays développés, source de vulnérabilité potentielle.

La relation au territoire de l'entreprise (deuxième critère) met en avant des stratégies d'implantation fort diverses. Cependant, nous avons déjà souligné que le caractère plus ou moins dense et durable des relations d'une entreprise avec un territoire, participe de sa nationalité.

La France, de par ses atouts, est un des territoires les plus attractifs de l'économie mondiale pour les IDE. L'attractivité (parce que la relation de l'entreprise mobile est peu dense avec l'espace local) participe de l'affaiblissement de la nationalité et la taille des entreprises n'est guère discriminante dans ce cas.

Par rapport à d'autres pays en Europe, tels que l'Allemagne, l'Italie ou la Suède, la France, dans une perspective d'ancrage territorial et non simplement d'attractivité, a encore à renforcer considérablement les interfaces entre les modes de la recherche, de la formation et des entreprises.

La recherche et l'innovation de l'entreprise peuvent être abordées à l'aide de trois éléments complémentaires : la production de connaissances, la capacité à acquérir les savoirs à l'extérieur du marché d'origine et la diffusion, qui traite des effets de la recherche des filiales étrangères sur le pays. De manière synthétique, les tendances à l'œuvre, dans ce domaine, participent du maintien, voire de la consolidation de la nationalité de l'entreprise. En France, ces tendances concernent l'internationalisation accélérée de l'activité de recherche des entreprises françaises, qui peut ainsi favoriser une plus grande capacité à identifier, à acquérir et à intégrer des savoirs complémentaires, et les effets positifs de l'internationalisation de la R&D, bien que ceux-ci soient limités par les cloisonnements recherche-industrie du système français d'innovation.

Le facteur culturel est déterminant dans la définition de la nationalité de l'entreprise. On le voit en particulier apparaître lors des nombreuses fusions-acquisitions de la période récente. Ce facteur est cependant en voie d'affaiblissement, mais seulement pour les firmes les plus ouvertes sur l'extérieur en termes humains.

(27) L'autonomie ne signifie bien sûr pas fermeture aux flux financiers internationaux ; quant à la stabilité, elle suggère l'assurance donnée aux investisseurs qu'ils sont dans un monde financier suffisamment large ou organisé, pour qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, se désengager rapidement d'un investissement en actions.

Enfin, les *dynamiques de l'environnement institutionnel national* (critère le moins volatil) constituent historiquement un rôle déterminant dans la consolidation de la nationalité de l'entreprise, quelle que soit sa taille et son activité, avec cependant une pondération plus forte pour les activités plus intensives en connaissance, qui diversifient leurs relations avec les systèmes de recherche et d'innovation. Cependant, le processus de mondialisation resitue l'importance des systèmes institutionnels nationaux et notamment ceux concernés directement par l'intégration européenne.

Dans le cas français, les mutations difficiles de l'État, tant dans ses missions que dans ses modes d'organisations, participent de l'affaiblissement des dynamiques du système institutionnel national.

Résumons-nous : les tendances à l'œuvre sont complexes et diverses. Cependant, si l'on retient l'ouverture différenciée – selon les pays – des structures de capital des entreprises, la recherche d'un développement territorial par l'ancrage des activités productives, les stratégies de localisation de la production de la R&D des entreprises dans leur pays d'origine et de captation de savoirs et de savoir-faire des implantations dans d'autres pays, la faible mobilité des salariés, l'importance de la dimension culturelle de l'entreprise et les dynamiques plus ou moins fortes et évolutives des systèmes institutionnels nationaux, ces différents éléments concourent, collectivement, à faire évoluer la nationalité de l'entreprise, sans pour autant la dissoudre.

Si la nationalité de l'entreprise a un sens, bien que renouvelé et plus complexe à appréhender – à l'image de la complexité des processus économiques –, elle constitue alors un fondement possible à la constitution d'un devenir technologique et industriel maîtrisé pour l'Union.

Avec les réalités liées à la nouvelle nationalité de l'entreprise, l'Europe bénéficie également de facteurs structurels spécifiques favorisant la mise en place de politiques publiques susceptibles de donner corps à une Europe industrielle performante.

Des facteurs structurels spécifiques

Deux facteurs structurels, spécifiques à l'Europe, liés au mouvement d'intégration communautaire et à l'euro, concourent à crédibiliser ce second scénario.

L'existence d'un territoire européen ou plus précisément de territoires européens polarisés

Ce sont les effets d'agglomérations intra et inter-sectoriels qui guident les stratégies d'implantation des entreprises, produisant des choix de territorialisation à caractère fortement cumulatif. Ainsi, dans le cas français, si quatre pays (Allemagne, Grande-Bretagne, Espagne, Italie) rassemblent 80 % des emplois industriels français dans l'Union européenne, l'implantation régionale des filiales françaises révèle une concentration encore

plus accentuée qu'au niveau national. Sur 147 régions étudiées⁽²⁸⁾, les dix régions les plus attractives concentrent plus de la moitié du total des emplois français en Europe. Les firmes françaises, comme les autres entreprises des principaux pays européens, choisissent plutôt les régions les plus industrialisées et celles où des activités proches y sont déjà concentrées

Ainsi, grâce à sa diversité, le territoire européen pourrait progressivement constituer le « marché domestique » dont les entreprises en Europe ont besoin pour assurer leur expansion, à l'instar des firmes américaines qui bénéficient de la taille et du dynamisme du marché nord-américain⁽²⁹⁾.

L'on peut d'ores et déjà observer que, contrairement aux politiques nationale et européenne de redistribution régionale, les politiques actives conduites par les acteurs locaux, lorsqu'elles sont endogènes (efforts en faveur de l'innovation, aide à la création d'entreprise...), jouent un rôle majeur dans l'ancrage des firmes françaises, alors, qu'au contraire, les investisseurs ont tendance à s'écarter des régions européennes les plus aidées sur un plan financier⁽³⁰⁾.

Cela nécessite également que pour exploiter pleinement les avantages résultant du Marché unique, les entreprises françaises, allemandes, italiennes... doivent transformer leur organisation interne en leur donnant une dimension européenne, en particulier par la mixité, en cours, des capitaux, des marques et du management.

La complémentarité des systèmes productifs européens.

Si l'on analyse plus particulièrement le cas de la France et de l'Allemagne, les deux moteurs politiques de l'Europe, l'on constate depuis la fin des années quatre-vingt, une intensification des coopérations inter-entreprises. La réunification allemande, la préparation du Marché unique, mais aussi un système productif allemand moins autonome, plus ouvert, ont indéniablement contribué à ce mouvement. Une étude récente⁽³¹⁾, fondée sur la mise en place d'une banque de données recensant les rapprochements réalisés par les firmes françaises et allemandes⁽³²⁾, caractérise ces derniers. Sur un total de 416 accords franco-allemands répertoriés, 267 ont lieu de 1989 à 1992, pour baisser à 149, de 1993 à 1996.

(28) SESSI (1999) : *La localisation des filiales industrielles françaises dans les régions européennes*, mai.

(29) Cf. rapport « La nouvelle nationalité de l'entreprise », (*op. cit.*).

(30) SESSI, 1999 (*op. cit.*).

(31) Urban S. et U. Mayrhofer (1999) : *Les stratégies de rapprochement des entreprises françaises et allemandes en Europe : tendances et perspectives*, CESAG, Commissariat Général du Plan, janvier.

(32) Il est intéressant de souligner qu'aucune banque de données multi-secteurs ne se focalise sur les rapprochements franco-allemands, avant l'établissement de la banque de données par le CESAG. Cette dernière concerne la période d'observation 1989-1996 et est fondée sur l'exploitation de la presse économique. Cette banque de données contient des informations sur quelques 5 242 rapprochements sur la période considérée ; les opérations impliquant exclusivement des entreprises françaises et allemandes sont au nombre de 416.

Cette évolution reflète principalement celle des rapprochements entre des grandes entreprises, qui représentent environ 80 % de l'échantillon ; 15,6 % des accords recensés ont été scellés entre grandes entreprises et PME et seulement 3,6 % concernent exclusivement des PME. La baisse des accords signés entre grandes entreprises suggère que la majorité d'entre elles ont déjà tissé des liens étroits avec leurs homologues de l'autre côté du Rhin. La relative stabilité des accords impliquant des PME laisse supposer une attitude plus prudente, mais néanmoins positive envers le partenaire voisin.

La répartition sectorielle des rapprochements révèle une forte concentration dans les secteurs manufacturiers. Dans ces industries à maturité (fabrication de machines, industrie automobile, fabrication d'équipement de radio et de télévision...), les entreprises françaises et allemandes s'associent essentiellement pour faire face à des coûts d'entrées élevés et des changements technologiques.

La distribution des accords selon leur forme révèle un équilibre entre accords de concentration et accords de coopération. Avec 47,6 %, l'acquisition est la forme économique dominante.

Les logiques stratégiques mises en œuvre révèlent l'interdépendance et la complémentarité des deux systèmes productifs. Depuis 1993, les accords fondés sur une mise en commun d'actifs complémentaires et les accords multi-objectifs se développent à un rythme soutenu. L'affrontement de la concurrence et l'expansion internationale constituent désormais les deux principales motivations de ces coopérations, alors que dans la phase précédente (entre 1989 et 1993), les accords n'étaient destinés qu'à une réduction des risques et des coûts. Enfin, les relations coopératives s'approfondissent.

Les investissements effectués sont élevés et l'engagement de partenaires paraît fort, car près de 35 % des accords concernent la production de biens ou de services et 17 % la fonction R&D.

Il reste que, malgré l'interdépendance des deux systèmes, les firmes françaises et allemandes cherchent à conserver la maîtrise des opérations, n'abandonnant pas aisément leur identité nationale d'origine. Ainsi, les accords sont favorables à l'un ou l'autre espace, suivant la forme économique choisie.

On observera que depuis fort longtemps la France et l'Allemagne constituent l'une pour l'autre le principal partenaire commercial. Les échanges entre les deux pays, autrefois fortement déficitaires au détriment de la France se sont depuis équilibrés, révélant ainsi un meilleur équilibre et une meilleure complémentarité des deux économies. Par ailleurs, les firmes allemandes constituent les premiers investisseurs européens en France et réciproquement.

Progressivement, à l'image des liens franco-allemands, les systèmes productifs nationaux s'europanisent, accompagnés d'un approfondissement des relations intra-communautaires.

Le bref développement, depuis une période récente, des fusions et acquisitions en Europe constitue un facteur puissant de l'accentuation des relations intra-européennes. Il est probable que ce mouvement de concentration n'en soit qu'à son début. Aux États-Unis, les opérations de fusion-acquisition en 1998, représentent environ 20 % du PIB. En Europe, ces opérations ont augmenté de 36 % en 1998 par rapport à 1997, mais ne représentent encore que 8 % de son PIB⁽³³⁾.

Tous les secteurs sont concernés, qu'il s'agisse d'entreprises industrielles, de sociétés de service ou multi-services (eau, médias, réseaux de communication...), de banques. Or, le fait marquant est que la très grande majorité de ces fusions-acquisitions se font à l'intérieur même de l'Union européenne.

- Sur la période 1987-1992, les opérations nationales, bien que diminuant, (de 85 % à 71 %), ont un caractère fortement dominant. Les opérations communautaires passent de 8 % à 14 %. Le total des opérations nationales et communautaires, même s'il évolue légèrement à la baisse sur la période considérée, est de 85 % (contre 93 % en début de période)⁽³⁴⁾.

- Quant aux principales opérations de fusion-acquisition réalisées de par le monde de janvier 1998 à mars 1999⁽³⁵⁾, sur 32 d'entre elles « significatives » recensées, 16 opérations s'effectuent entre firmes de même nationalité, 19 opérations sont intra-régionales (comprenant les 16 « nationales » citées précédemment) ; 5 opérations seulement se réalisent entre firmes européennes et américaines.

- Dans le cas de la France, en un an, de juin 1998 à mai 1999, les groupes français ont réalisé 64 opérations d'acquisitions intra-nationales ; 64, également, portent sur d'autres firmes européennes, et 46 sont extra-européennes.

Si les acquisitions des groupes français se font majoritairement au sein de l'Europe, il en est de même de leurs cessions d'actifs.

Autrement dit, les liaisons financières qui se tissent dans le monde sont portées, pour l'essentiel, par des logiques nationales et régionales, les logiques globales restant marginales.

Certaines grandes entreprises françaises, allemandes, italiennes... pourraient ainsi conforter leurs positions européennes, facilitant alors la mise en œuvre de stratégies globales. Si tel n'est pas le cas, alors les grandes entreprises nationales du continent européen en visant directement des stratégies globales, entreraient en compétition avec des firmes mondiales amé-

(33) Estimations de J.P. Morgan citées dans l'Expansion, n° 587, 17 décembre 1998.

(34) Buigues P-A. (1993) : « Les concentrations en Europe », *Économie Internationale*, CEPII, La Documentation Française.

(35) Sisife (base de données sur les liaisons financières), Lerep, mai 1999.

ricaines s'appuyant non seulement sur leur marché d'origine, mais aussi sur le marché européen où elles sont, dans certains secteurs, fortement présentes (logiciels, ordinateurs, composants électroniques, programmes audiovisuels, bio-industrie...).

Derrière les grandes firmes nationales européennes, c'est également l'ensemble des tissus nationaux de PME-PMI qui sont concernés, d'autant que les PME-PMI, en général, gardent un ancrage puissant dans leur pays d'origine et donc une nationalité clairement identifiable (centres de décision, production de la R&D, relations inter-industrielles, etc.).

La complémentarité des systèmes productifs nationaux et la convergence structurelle des appareils industriels nationaux peuvent faciliter la construction progressive d'un espace/territoire européen productif intégré, et donc nous permettre d'envisager une nationalité européenne, non pas abstraite, mais fondée sur la diversité des systèmes productifs nationaux, eux-mêmes en évolution.

Une combinaison dynamique de politiques publiques au service d'une nationalité européenne

Nous faisons ici l'hypothèse qu'à l'entreprise, dans son développement, qui combine des dimensions multiples concourant à sa nationalité, que nous avons étudié précédemment, peut correspondre une inter-action dynamique des différentes politiques publiques de promotion du système productif, tant au niveau national qu'à l'échelle européenne.

Nous souhaiterions mettre plus particulièrement l'accent, dans le cadre de notre second scénario, qui a clairement notre préférence, sur ce qui nous semble composer au niveau européen le cœur de telles coordinations : l'évolution et les interfaces entre la politique de la concurrence, la politique techno-industrielle et la politique du développement territorial ; tout en n'oubliant pas, en amont la politique d'éducation et de formation, d'autant plus décisive dans l'économie du savoir dans laquelle nous rentrons, et, en aval, la politique commerciale, au cœur du nouveau cycle de négociations de l'OMC qui s'ouvre à l'automne 1999.

Mais s'il s'agit de coordonner ces différentes politiques publiques, il convient, pour cela, d'en faire évoluer le contenu afin de permettre la réalisation d'objectifs communs. Trois orientations nous paraissent devoir être privilégiées pour impulser une nationalité européenne, que nous allons maintenant esquisser.

Faire évoluer la politique de la concurrence

Les questions de concurrence sont encore largement sous-entendues par des raisonnements technico-économiques, intégrant insuffisamment les dimensions économique, politique et culturelle, nécessairement transversales. La dimension économique doit intégrer le fait que la concurrence est

fondée sur des avantages comparatifs en termes réels et dynamiques ; la dimension politique concerne en particulier le jeu complexe de rapports de force avec la puissance américaine et les autres en devenir ; la dimension culturelle concerne la maîtrise de nos valeurs et de notre mode de vie. Ces différentes dimensions s'interpénètrent de façon croissante dans les activités industrielles, en particulier celles de demain, fortement intensives en connaissance⁽³⁶⁾.

Poser de telles questions paraît d'autant moins hétérodoxe qu'aucun texte européen ne s'oppose à une telle évolution, laquelle, de plus, correspond parfaitement à la nouvelle entité européenne défini par la mise en œuvre de l'euro. Les traités forment un cadre et n'induisent pas une lecture stricte et minimale d'eux-mêmes. L'enjeu est bien d'inscrire la politique de la concurrence dans la recherche d'une performance globale : dans la nécessaire maîtrise de la mutation souhaitable vers une économie de la connaissance, l'enjeu n'est plus seulement de garantir les mécanismes du marché et de la concurrence, mais, pour l'Europe, d'assumer l'organisation du développement des ressources et des compétences. L'articulation avec une politique de développement technologique et industrielle devient une nécessité.

Plus généralement, si l'on veut l'unité de l'Europe, il faudra bien construire de nouveaux compromis entre les pratiques de la solidarité et les règles de la concurrence. Et si certains États, ne le souhaitaient pas, d'autres pourraient le faire par contrat⁽³⁷⁾.

Une stratégie sur les choix technologiques

Concernant la politique technologique et industrielle, parallèlement aux programmes cadres de recherche et de développement technologique (PCRD) successifs de l'Union qui ont joué un rôle important dans l'intensification de la coopération scientifique et technologique en Europe⁽³⁸⁾, les Européens ont déjà montré dans le passé de quoi ils étaient capables lorsqu'ils se décident à travailler ensemble : c'est le cas dans les deux seuls domaines où cela a été entrepris, le spatial et l'aéronautique.

Encore convient-il d'amplifier considérablement le travail, dans le cadre d'une véritable stratégie. Par exemple, il n'existe toujours pas de statut d'une société commerciale européenne, qui ne peut que pénaliser Airbus,

(36) L'industrie audiovisuelle en constitue un exemple, combinant des technologies, des activités, des marchés très divers. Peut-on se contenter d'une analyse strictement concurrentielle et européenne, face au développement des géants mondiaux de la communication et des télécommunications, et d'un processus de décision de la Commission au sein duquel ces questions ne sont guère traitées en pratique que par le Commissaire chargé de la concurrence ?

(37) Voir, par exemple, sur ce sujet : Herzog P. (1999) : *Manifeste pour une démocratie européenne*, Éditions de l'Atelier.

(38) Voir, en particulier, le second rapport européen sur les indicateurs scientifiques et technologiques (*op. cit.*).

mais plus largement la constitution de sociétés européennes, lequel demeure un simple consortium et donc une structure précaire, face à la puissance de Boeing, appuyé, avec ses principaux fournisseurs, sur le Pentagone.

L'espace est du domaine de la coopération intergouvernementale. Les principaux programmes sont financés par les États au coup par coup, en fonction de leurs intérêts spécifiques. Là aussi, une interface entre les intérêts nationaux et l'intérêt européen est à construire, combinant politique technologique, politique industrielle, développement territorial, voire politique commerciale. Une étape modeste vient d'être franchie au cours des deux dernières années, avec la création d'un système européen d'aide à la navigation par satellites, qui vise à réduire, pour des raisons économiques et stratégiques, la dépendance de l'Europe à l'égard des États-Unis. Le financement serait partagé sur le principe du partenariat public-privé. La grande nouveauté réside dans le cofinancement entre l'Union et l'Agence spatiale européenne (ESA) (laquelle est totalement distincte de l'Union, tant dans sa composition que dans son fonctionnement).

Plus généralement, une stratégie sur les choix technologiques peut s'appuyer sur plusieurs leviers complémentaires⁽³⁹⁾ :

- le développement de travaux de prospective et la promotion de débats publics sur les orientations technologiques qui existent à des degrés divers dans des pays tels que les États-Unis, le Japon ou l'Allemagne, mais qui restent d'une très faible intensité, tant en France, qu'à l'échelle européenne ;
- la mise en œuvre de stratégies d'influence au sein des instances internationales pour promouvoir les intérêts européens dans le champ technologique. Par exemple, la normalisation constitue un champ important pour promouvoir les efforts d'innovation consentis par les entreprises européennes⁽⁴⁰⁾, y compris vers les pays émergents, où s'affrontent des stratégies d'intérêt national.
- impulser de grands projets industriels et, en particulier dans les activités à fortes externalités de réseaux et/ou à fortes investissements initiaux, comme dans le cas de ce qui a été fait pour Airbus Industrie : Aérospatiale, transports, télécommunications, technologies du futur, etc. L'on peut envisager d'amplifier les complémentarités technologiques industrielles au niveau européen ;
- une politique techno-industrielle nécessite enfin une orientation résolue de l'épargne vers les activités productives. Celle-ci est une nécessité en France, afin de susciter notamment un actionnariat stable et de proximité, alors même que le mode de détention et de gestion du capital y est depuis

(39) Dans le cas de la France, voir en particulier le rapport « Recherche et innovation : place et stratégie de la France face à la mondialisation », *Commissariat Général du Plan*, La Documentation Française, novembre 1999.

(40) Voir en particulier le Rapport au gouvernement : *Le dispositif français de normalisation, évaluation et perspectives* ; travaux présidés par J-L. Levet, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, 1997.

une période récente, le plus ouvert des principaux pays industriels⁽⁴¹⁾. Cette orientation l'est également au niveau européen, où la réalité des paradis fiscaux au sein même de l'espace européen et la conception anglo-saxonne du gouvernement d'entreprise réduisant l'entreprise à une société d'actionnaires, constituent de sérieux obstacles à une mobilisation de l'épargne qui ne dépend pas exclusivement de critères de rentabilité exigeants et à court terme.

Une politique de dynamisation des territoires

Enfin, pour ce qui est de la politique territoriale, dans la perspective de ce qui a été déjà souligné sur la relation entreprise-territoire, il s'agit de mettre l'accent sur la nécessaire conciliation du développement régional et du développement technologique, au travers d'une stratégie d'ancrage territorial et de développement fondée sur l'innovation, la constitution de réseaux d'entreprises, la maîtrise d'avantages comparatifs locaux, les relations entre entreprise et milieux régionaux de la recherche et de la formation.

Pour assurer la cohérence d'une telle politique, il convient que ses responsables disposent des outils d'analyse adaptés à la prise de décision, au suivi et à l'évaluation. Ceci passe en particulier par l'élaboration d'indicateurs sur les flux et les relations entre différents types d'acteurs qui font actuellement cruellement défaut⁽⁴²⁾.

Si le niveau national a et aura dans le futur une forte responsabilité dans la mise en œuvre de politiques territoriales visant à la fois à ancrer les richesses créées et à réduire les inégalités entre régions, le niveau européen doit également davantage intégrer la dimension territoriale dans la politique technologique et d'innovation.

Par exemple, il importe d'établir une véritable complémentarité entre les programmes européens comme le PCRD et Eurêka et d'ouvrir davantage ce dernier aux enjeux de l'innovation. Des synergies peuvent être trouvées entre Eurêka et les réseaux déconcentrés de la Commission, comme les 52 centres relais de l'innovation implantés dans toutes les régions européennes. Pour les PME, l'accompagnement public doit dépasser les soutiens à la R&D pour englober les considérations de propriété intellectuelle, les normes, les entreprises innovantes et le capital risque.

Au total, ce second scénario constitue davantage un dépassement qu'une négation du premier. Pour sa conception et sa mise en œuvre, il nécessite un apprentissage collectif plus intense de la part des gouvernements, mais aussi de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés.

(41) Voir, « La nouvelle nationalité de l'entreprise », 1999 (*op. cit.*).

(42) Des outils pour les politiques de recherche des régions, *La Lettre de l'OST*, automne 1999.

Complément O

La politique industrielle en France : évolutions et perspectives^(*)

Grégoire Postel-Vinay

Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie

Introduction

La politique industrielle renvoie à des notions et à des représentations diverses selon les interlocuteurs et les pays : politique d'environnement des entreprises pour les uns, de développement de grands réseaux pour d'autres, se confondant pour certains avec une politique d'innovation ou technologique, parfois enfin perçue comme un moyen d'accompagner des restructurations, ou comme un reliquat de politiques sectorielles. Éclairer le concept est donc nécessaire, et ce sur une assez longue période pour limiter des effets d'optique conjoncturels.

Il apparaît alors que la politique industrielle est la résultante de plusieurs attentes d'un pays, régaliennes, économiques, sociétales. Du point de vue des institutions, elle est aussi un mode d'expression d'intérêts dans des mécanismes décisionnels complexes. Ces différentes approches laissent cependant apparaître un triptyque stable dans le temps et dans les principaux pays industrialisés. Une fois éclaircis ces points, seront dans un premier temps examinés l'objet de cette politique et les défis auxquels elle est *a priori* confrontée, dans un deuxième temps esquissé son historique en

(*) Le présent complément fait suite à quatre documents de travail rédigés pour le Conseil d'Analyse Économique dans le cadre de son travail de prospective sur la politique industrielle, durant le second semestre 1999 (Postel-Vinay, 1999 ; Monteiller, Postel-Vinay et alii, 1999 ; Postel-Vinay, Rupprecht et alii, 1999 ; Postel-Vinay et alii, 1999). Il en résume les éléments concernant l'historique récent, tout en se focalisant sur les priorités d'avenir.

France depuis une quinzaine d'années, dans un troisième temps, analysée la façon dont elle s'insère dans une politique publique globale. Puis seront rappelés les outils propres dont elle dispose, enfin les défis et priorités actuels qui s'offrent à elle.

Une approche régaliennne : l'instrument de la puissance, condition nécessaire de l'exercice de la démocratie

L'industrie figure doublement comme vecteur de puissance. Pour certaines de ses composantes, historiquement, compte tenu de leurs aspects de défense, dont l'industrie civile est ensuite issue : ainsi du développement de la sidérurgie à la fin du XVIII^e siècle, de la recherche d'une autonomie en matière d'hydrocarbures avec la loi de 1928 en France, du développement des industries nucléaires, aérospatiales, et plus récemment des technologies de l'information (dont une partie de la R&D est assurée, par exemple aux États-Unis, sur le budget du Department of Defence (DOD)⁽¹⁾, la PESC, dans sa composante industrielle, pourrait aujourd'hui ouvrir un chantier du même ordre⁽²⁾). Mais aussi de façon intrinsèquement pacifique : le Saint Simonisme en France privilégiant l'industrie comme mode de focalisation des énergies et de l'imagination vers des conquêtes pacifiques et socialement utiles, au début du XIX^e siècle, et repris dans des livres comme *L'impératif industriel* au début des années soixante-dix ou *Made in France* en 1993 l'illustrent, et plus récemment le discours d'Hourtin de 1997 lançant le PAGSI (programme d'action gouvernemental sur la société de l'information). La coopération économique extérieure qui en résulte est d'ailleurs, aussi, un facteur majeur de paix (elle est à l'origine de la constitution de l'Union européenne : la CECA est d'abord une décision de politique industrielle. Le livre blanc de la table ronde d'industriels européens fournira des orientations pour les priorités figurant dans l'Acte unique de 1985). Cette exigence a ses correspondances ailleurs : ainsi le « Made in America » du MIT anticipe-t-il sur le discours d'investiture de Bill Clinton et Al Gore qui, passée la guerre froide, présente la prospérité économique comme l'indice du rayonnement et de la puissance de la nation, portée par la technologie. Ainsi, si les dépenses globales du DOD chutent rapidement à partir de 1990 dans ce pays, en revanche la part de ces dépenses affectées à la R&D avec des impacts industriels demeure *grosso modo* invariante à 40 milliards de dollars par an. Si les évolutions de l'industrie conduisent désormais à ce que les innovations soient davantage issues du marché et portées *a priori* par l'industrie civile qu'au cours des décennies précédentes, son irrigation par des réseaux, y compris publics, de R&D industrielle aux fins d'une croissance plus rapide, et partant d'emplois qualifiés plus nombreux, demeure une réalité des principaux pays industrialisés.

(1) Voir par exemple les recommandations du PITAC de février 1999 à ce sujet : http://www.hpcc.gov/ac/report/section_2.html

(2) Voir par exemple l'article de François Heisbourg (2000).

Cette approche est liée à la nécessité pour une démocratie de maîtriser, fût-ce en coopération, une part suffisante des principaux leviers de décision qui conditionnent son propre devenir⁽³⁾.

Une approche sociétale : des réponses multiformes à des demandes sociales

La politique industrielle est aussi la traduction d'attentes nombreuses que suscite l'activité industrielle, outre la production et la vente de biens et services : attentes en matière d'emploi, d'organisation du travail, d'aménagement du territoire, d'environnement, de santé, de financement des retraites, etc., qui toutes dépendent à la fois de l'existence d'industries prospères, mais aussi de l'exercice de ces industries dans des conditions respectueuses de l'homme et de l'environnement. Le cadre désormais mondialisé où s'exerce l'industrie et les services qui lui sont liés⁽⁴⁾ crée de ce fait une compétition permanente entre territoires, nécessitant des approches concertées internationalement des politiques publiques conduites qui affectent l'exercice de l'industrie. Le droit qui en résulte est parfois contraignant, parfois incitatif : il sera plus amplement décrit plus loin.

Une approche économique : l'industrie comme outil de la prospérité

Source aujourd'hui en France des deux tiers de l'effort de R&D national et par là d'innovations qui diffusent dans la totalité de l'économie, les plus marquants étant les TIC, de 41 % du PIB si on la comprend au sens large avec les services qui lui sont directement liés mais qu'elle a externalisés, de 74 % des exportations, de l'emploi direct de 19 % de la population active, et indirect d'environ le double, l'industrie est un moteur majeur de l'économie, et comme telle, figure soit explicitement en tant que telle, soit par diverses de ses composantes, dans les discours publics qui promeuvent l'économie parmi les principaux pays industrialisés.

(3) Voir par exemple Guéhenno (1995) ou Levet (2000), qui voit dans une politique qui ne se préoccuperait pas, faute d'une croissance endogène suffisante, de liens entre territoires et pôles de décision industriels la source d'une rupture entre champ économique et social. L'analyse beveridgienne rappelée par Th. de Montbrial dans le *Ramsès 2000* va dans le même sens.

(4) Bernard Yvetot (2000) rappelle l'ampleur du phénomène de mondialisation, et son accélération : 50 milliards de flux annuels en 1980, 220 en 1990, 600 à la fin de 1998, dont un tiers aux États-Unis. Pour la France, le stock d'IED atteignait 179 milliards au début de 1999, et son attractivité reculait en 1998 au profit du Royaume-Uni et des Pays Bas (en grandes masses) et de l'Irlande (qualitativement et par tête). Ces flux correspondaient, pour l'industrie à 27 % des emplois directs, 32 % de la production, 34 % des investissements. S'agissant d'entreprises en expansion et souvent de taille significative avec des effets réseau, ces investissements sont plus productifs que la moyenne nationale.

Une approche analytique : l'expression d'intérêts dans des mécanismes décisionnels complexes

A quelque niveau qu'ils s'expriment, locaux, régionaux, nationaux, de l'Union européenne ou multilatéraux, les appareils publics prennent des décisions, en permanence, qui affectent l'industrie dans les territoires de leur ressort, délibérément ou non, positivement ou non. Compte tenu du rôle important de l'industrie rappelé ci-dessus, il est normal que des dispositifs démocratiques évaluent ces décisions, et prennent en compte leurs impacts industriels : de ce point de vue, la politique industrielle nationale est aussi, et de plus en plus largement, la résultante d'une interaction quotidienne entre différents appareils publics, nationaux ou non. Elle n'apparaît plus guère ainsi avec le calme majestueux d'un jardin à la française, selon une logique simple qui irait d'un grand dessein conçu au sommet à sa réalisation, mais comme un lieu de négociation permanente entre diverses préoccupations légitimes. On détaillera ce point plus bas.

Un triptyque stable dans le temps

De ce qui précède, la politique industrielle, si elle connaît de multiples évolutions, paraît cependant conserver un fondement stable selon trois grands axes : le premier est l'exigence de croissance et de développement, de prospérité, d'emploi, qui veut un État incitateur, facilitateur quant à l'environnement des entreprises, parfois bâtisseur. Le second est régulateur et vise au contraire à pallier les insuffisances du marché à répondre à des exigences de très long terme (environnementales, par exemple, ou de sécurité sous toutes ses formes), ou de justice sociale. La tension entre ces deux séries d'objectifs légitimes trouve une part de sa résolution dans un troisième axe, le progrès technique, et donc des politiques de formation, de soutien à l'innovation et à la technologie. Si les découpages administratifs qui en résultent sont variables dans le temps, en fonction des priorités politiques et économiques, une certaine stabilité locale demeure, que symbolise le sigle actuel des DRIRE, dont les trois dernières lettres traduisent, très schématiquement, ces préoccupations.

Ce qui précède ne saurait cependant esquisser une politique : encore faut-il décrire tout d'abord le champ sur lequel elle s'applique. C'est l'objet de ce qui suit.

L'industrie, pour quoi faire ? Quelle industrie ? La politique industrielle à l'épreuve de la mondialisation

Le poids de l'industrie dans l'économie

La France a une économie de type industriel : l'industrie au sens large représente 41 % du PIB, ce qui en fait la 4^e puissance mondiale, réalise les deux tiers de l'effort de R&D national (et par là, est le lieu privilégié de la perception aussi claire que possible des efforts de R&D mondiaux), repré-

sente les trois quarts de nos exportations, où nous occupons aussi le 4^e rang mondial, avec un spectaculaire redressement au cours de la décennie, employait fin 1998 directement 8 149 000 personnes, soit 36,4 % de l'emploi total dans l'économie, et 50,8 % de l'emploi marchand. Mais surtout, elle permet le développement de nombreux services, qui progressivement prennent des caractéristiques industrielles, par leur taille comme par leurs logiques de croissance : de 1985 à 1996, la production des services aux entreprises, des postes et des télécommunications a progressé de plus de 70 %. Leur dynamisme est le principal moteur de l'emploi⁽⁵⁾.

Ce tissu industriel présente cependant des faiblesses. Sans être exhaustif :

- la progression de la production entre 1980 et 1995 n'a été que de 12,1 %, contre 16 % en Allemagne (à périmètre comparable), au Japon (42,1 %), et surtout aux États-Unis (57,2 %) ;
- l'investissement a été un peu en deçà de la moyenne européenne sur 1980-1995, (avec un taux d'investissement de l'ordre de 13 % de la VA industrielle) notamment sur la période 1990-1995 où la réunification allemande pesait sur les taux d'intérêt, tandis que la conjoncture passait par un creux en 1993 ; le niveau de l'investissement industriel reste fin 1998 inférieur de 10 % au pic atteint en 1990, alors que la valeur ajoutée s'est accrue de plus de 8 % ; la baisse des prix des investissements industriels et l'externalisation vers les services expliquent partiellement ces phénomènes, mais pas l'écart avec nos voisins. La reprise constatée demeure faiblement intensive en investissement⁽⁶⁾ ;
- le redéploiement géographique des investissements sous contrôle français demeure insuffisant en Asie (3 % des investissements étrangers, contre 2 au début de la décennie : certes, une croissance de 50 %, mais un chiffre qui reste globalement faible, au regard de l'effort fourni en Europe pendant la période débutant en 1985) ;
- des handicaps dans la compétition technologique, tant quantitatifs (1,42 % du PIB sous forme de R&D dans les entreprises, contre 1,51 en Allemagne, 1,83 aux États-Unis, 1,95 au Japon) que qualitatifs (le développement de la gestion du savoir via les NTIC demeure améliorable, en dépit

(5) Cf. rapport annuel de la CPCI, juillet 1999, notes de conjonctures de l'INSEE, et résultats définitifs de l'EAE 1998 du SESSI (janvier 2000).

(6) Cf. note de conjoncture SESSI de décembre 1999 et note SESSI de janvier 2000 selon laquelle les investissements industriels, qui stagnaient en 1997, ont repris en 1998, mais seulement à + 5,9 %, dont + 2 % pour les grandes entreprises, par nature plus mobiles internationalement, et +12 % pour les PMI. Cf. aussi (5) supra, étude du *Point* du 19 décembre 1999. *A contrario*, l'analyse du DTI pour le Royaume-Uni en décembre 1999 fait apparaître une sous-performance encore plus marquée de ce pays, liée à vrai dire à un historique antérieur assez fortement désindustrialisant, et qui se traduit aujourd'hui par des écarts de revenu par tête sensibles entre ce pays et la France ou l'Allemagne : la performance française apparaît à cette aune comme améliorable, mais honorable. L'écart doit être cherché principalement dans le malthusianisme induit par la taxe professionnelle (TP), en particulier pour les industries intensives en investissements que touchent cette taxe : la concurrence entre territoires liée à la TP joue désormais pleinement depuis un an ; voir aussi Guimbert (2000) : les premières tendances 1999 de flux d'IED, mais aussi de l'investissement endogène paraissent infléchir les constatations quant aux résultats.

d'efforts considérables depuis deux ans en l'espèce ; les travaux menés sur les technologies clefs ont fait apparaître divers « trous » dans le tissu industriel ; les dépôts de brevets demeurent insuffisants, au regard des autres grands pays, même si dans certains métiers cet indicateur est peu significatif⁽⁷⁾.

L'évolution vers l'aval

Les zélotes d'une politique industrielle seraient-ils un avatar des physiocrates ? La réduction statistique du poids global de l'industrie manufacturière telle que définie ci-dessus pourrait le faire penser et est cause des discours divers, lancés à la suite de Galbraith, sur la société post-industrielle. Mais simultanément on voit des banquiers et des assureurs parler de leur métier comme d'une « industrie », de leurs stratégies comme « industrielles » et sans aller jusque là, un très grand nombre de services se développent, en particulier du fait de l'explosion des technologies de l'information, à partir d'une base technologique industrielle et selon une logique industrielle, mais que la statistique n'a pas encore pris l'habitude d'appeler ainsi. De fait, la logistique, le conseil, la distribution, par exemple, obéissent à cette logique. Et les champs d'application de nouvelles technologies portent de plus en plus souvent sur l'économie dans son ensemble (l'industrie touristique, par exemple, est fortement impactée par les NTIC tant en ce qui concerne les agences de voyage que la publicité des hôtels et lieux touristiques, ou que par la logique de concentration de grands groupes agrégeant des réseaux...) Les appareils publics suivent, insensiblement, cette évolution : en 1998, la Commission de l'Union européenne établissait un document de travail sur la compétitivité des services qui détaillait les points ci-dessus. Depuis 1993, des études se sont multipliées sur l'impact de la qualité des services sur la compétitivité industrielle, puis sur les métiers pour lesquels la France pouvait être attractive, qui soulignent cette évolution. Le décret récent de novembre 1998 instituant la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, affiche à la fois explicitement le rôle éminent des technologies de l'information, et dans son contenu celui de services. Le rapprochement des structures économie et industrie va dans le même sens : ces évolutions ne sont pas achevées : la communication de Christian Pierret sur les services à l'industrie le 23 novembre 1999 annonçait une dizaine de mesures et chantiers ouverts pour 2000⁽⁸⁾.

La politique industrielle à l'épreuve de la mondialisation

Les outils traditionnels de la politique industrielle sont mis à mal par la mondialisation, de façon particulièrement intense dans les quinze années écoulées, ce qui pose la question de leur évolution :

(7) Voir Lombard (1997), et les conclusions concourantes de Turquet de Beaugard (2000) sur les biotechnologies, Catinat (2000) sur les NTIC et Dujardin Carpentier (2000) sur les débats de propriété intellectuelle et enjeux du brevet communautaire.

(8) <http://www.industrie.gouv.fr> (page d'accueil)

- le contrôle du capital par l'État, considérable au début des années quatre-vingt sur les plus grandes firmes industrielles, (plus du quart de l'industrie alors) et au travers elles, via des relations de sous-traitance ou de participations, sur de plus vastes pans de l'économie, n'est plus qu'un lointain souvenir : s'il reste des participations, notamment dans des grandes entreprises de réseaux, la présence de fonds privés mobiles conduit *de facto* à des modes de gestion capitalistique fort peu discernables de ceux d'entreprises purement privées ;

- l'élargissement des grands réseaux à la dimension européenne, voire mondiale, fait évoluer les modes de régulation ; les directives européennes négociées dans le début des années quatre-vingt-dix sur les secteurs dits « exclus » ont ainsi traduit l'évolution de modes de régulation qui demeurent nécessaires, mais font une place plus vaste à la concurrence et dont le champ d'action n'est plus exclusivement national ;

- les dispositifs d'aides sont désormais strictement encadrés par la politique de concurrence communautaire. Si, au cours des années quatre-vingt, les principaux pays du G7 ont été amenés à privilégier les dispositifs en faveur des PMI et PME (avec notamment l'idée que les retombées seraient naturellement locales, en dépit de la mondialisation), et en faveur de la technologie et de l'innovation (par souci de spécialisation et de concurrence dans les avantages comparatifs des nations), la fin des années quatre-vingt-dix voit une évolution s'agissant des aides à la R&D industrielle, au moins dans certains pays : les soutiens nationaux aux grands groupes sont restreints et conditionnés, sous la triple pression de la diplomatie économique, de contraintes budgétaires et de la difficulté croissante à mesurer les retombées territoriales de tels dispositifs. En revanche, les moyens mis en œuvre au niveau de l'Union en l'espèce tendent à s'accroître légèrement ;

- la critique universitaire saisit ces évolutions et met ainsi en cause des outils en voie d'obsolescence, tantôt pour stigmatiser un colbertisme attardé (Cohen É. 1992) tantôt pour critiquer la tendance, liée à la nature de la demande sociale, de maintien au-delà du raisonnable d'activités non rentables (Cohen É., 1994 ; Krugman, 1995), tantôt pour remarquer que les effets allocatifs et d'efficacité, d'accumulation ou de croissance, de localisation, induits par les politiques européenne (le Marché unique) ont des ordres de grandeur souvent comparables aux politiques nationales (Baldwin et Venables, 1995, Buigues et Sapir, 1999, Quélenec, 1997), tantôt pour estimer que s'il doit y avoir une politique pour améliorer la compétitivité des entreprises, elle doit surtout consister à prêcher les meilleures pratiques constatées à partir de recherche en gestion⁽⁹⁾.

(9) Robert Solow lors du « World Economic Summit » organisé au MIT en 1993, à la question : « what can you really do to improve competitiveness? » – « Well, you can preach... ». Les travaux conduits depuis vingt-cinq ans par le centre de recherche en gestion de l'École des Mines de Paris (sur l'initiative de Claude Riveline) et par le centre de recherche en gestion de l'École Polytechnique, ainsi que la création de l'École de Paris du Management, par Michel Berry, vont dans ce sens.

Cependant, la constatation de la pratique d'intervention des États, d'une part, la nécessité d'un fonctionnement équilibré des appareils publics, d'autre part, conduisent concomitamment au maintien de formes nouvelles de politique industrielle, voire dans certains cas à leur intensification :

- tous les grands pays se sont dotés d'un programme relatif à la société de l'information, et en ont fait une priorité élevée à partir de la seconde moitié de cette décennie ; mais les racines de tels programmes sont anciennes : Internet a deux décennies, et l'idée date de 1969⁽¹⁰⁾ ;

- dans la société cognitive émergente, le poids des dispositifs de formation, d'éducation et de recherche va croissant et comporte des composantes publiques, y compris pour favoriser l'innovation et les entreprises, nouvelles ou anciennes, qui la portent ;

- l'imperfection des marchés (externalités positives ou négatives non prises en compte, secteurs présentant des rendements croissants ou des potentiels monopolistiques...) conduit la puissance publique à intervenir, sous trois conditions : que les imperfections soient significatives, que le coût d'intervention n'excède pas celui des imperfections, que les instruments mis en œuvre soient adaptés à leur réduction ;

- la mise en œuvre de directives européennes ou d'accords internationaux nécessitent un cadre légal dont les États demeurent garants, et dont ils sont les négociateurs ;

- l'État conserve des participations industrielles (au premier rang desquelles France Télécom, où il reste majoritaire, selon la loi actuelle), qu'il doit gérer au mieux ;

- les décisions des appareils publics nécessitent des études d'impact sur l'industrie, permettant d'indiquer ce qui, du point de vue de l'industrie, concourt à l'intérêt général. Cela suppose des capacités d'analyse, sans lesquelles l'État ne serait *in fine* sensible qu'à des formes de lobbying privé, sans capacité réelle de discerner l'important, ni d'entendre les signaux faibles ou désagregés : ainsi les politiques en faveur des PMI supposent des analyses statistiques et des enquêtes fines, qui requièrent un appareil public *ad hoc*.

La politique industrielle demeure donc, tout en étant profondément modifiée dans son *modus operandi*. Celui-ci dépend également des périodes économiques : ce qui suit tente d'en retracer trois.

Historique récent : phases principales

1985-1990 : le Marché unique à marches forcées

Le contre-choc pétrolier, la baisse du dollar et avec lui de la facture pétrolière, redonnent une capacité d'investissement à l'industrie en France durant cette période, et la perspective longue d'arriver en sept ans au Mar-

(10) Voir <http://www.cgm.org/rapports/internetetpme.html>

ché unique une stratégie d'investissement : et de fait les flux d'investissements à l'étranger vont passer sur cette période d'environ 5 milliards de francs à 140, tandis que les flux inverses évoluent de 5 à 100 milliards de francs : la France s'ouvre à l'Europe. Les stratégies commerciales, de ressources humaines, sont profondément changées. Et ce changement, auparavant l'affaire de grands groupes, touche les PMI : si un quart seulement avaient en début de période des stratégies européennes, elles sont plus de la moitié à en avoir à son issue. Cela se traduit par un flux de directives considérable (plus de 300 textes) sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, la normalisation, la suppression d'exceptions à la règle de libre circulation (avec l'application intensive de la jurisprudence liée à l'article 30 CEE, et l'évanescence de l'article 115 CEE), la création ou le développement d'organismes gérant au niveau européen des compétences auparavant purement nationales (brevets, émergence de l'agence du médicament), la négociation enfin d'accords de libre-échange avec les pays jouxtant la communauté. Simultanément, les négociations commerciales du cycle d'Uruguay offrent les perspectives d'un volet externe à l'ouverture interne de la communauté et des contreparties commerciales sur des marchés émergents. Dans les télécommunications, le livre vert trace les premières perspectives qui, après divers aléas, aboutiront à l'ouverture à la concurrence de janvier 1998. En matière financière, la libéralisation des mouvements de capitaux induit des conséquences majeures sur la fiscalité de l'épargne et donc des actions, (traduites dans le rapport Lebègue), qui s'avèreront favorables. Cette période de forte croissance et d'optimisme culminera en 1990 avec un pic d'investissement, (indice 150 pour une base 100 en 1985) malgré l'aléa boursier d'octobre 1987. Il en résulte aussi, s'agissant du budget de l'Industrie, une réduction de la demande concernant les restructurations (qui obérait lourdement ce budget, dans la période précédente, au point d'en constituer l'essentiel) et le dégagement de capacités en faveur de la technologie et la recherche industrielle : le BCRI croît alors à 7 % l'an en fin de période, plus vite que le budget de l'État. Enfin, la mise en œuvre de la décentralisation conduit à contractualiser avec les régions les actions de développement industriel, en faveur des PMI.

Un autre évènement majeur de politique industrielle, américain celui-là, marque la période : l'*Omnibus Trade Act* de 1988, qui refond de façon cohérente d'innombrables législations datant souvent d'avant guerre et place les États-Unis dans une position offensive en termes de compétitivité globale ; on en verra progressivement les effets au cours de la décennie suivante ; pour diverses raisons, liées notamment à la période électorale de fin de cohabitation, le gouvernement français d'alors n'en tira sans doute pas toutes les conclusions nécessaires.

Mais c'est évidemment la réunification allemande qui aura l'impact le plus significatif : en bouleversant les perspectives de notre premier partenaire industriel et les taux d'intérêt en Europe, va s'ouvrir la seconde période.

1990-1995 : le poids de la réunification, la digestion des fusions et les crises

La période nouvelle qui s'ouvre est beaucoup plus sombre : les taux d'intérêts sont élevés. Les perspectives de nouveaux marchés en Europe existent certes avec les pays de l'Est et les nouveaux Länder, mais ils concernent pour 60 % d'entre eux l'Allemagne, et pour un peu plus de 10 % la France, si l'on prend les positions commerciales et industrielles de départ (Bain, 1992). Toute occupée d'Europe, l'industrie française reste très insuffisamment positionnée sur les marchés asiatiques, qui semblent prendre alors le relais de la croissance mondiale (Mc Kinsey, 1992). Enfin, les OPA très nombreuses qui avaient marqué la période précédente nécessitent un travail fourmilier de restructuration et de réorganisation, bref de « digestion » des acquisitions antérieures, où apparaissent, pour la première fois pour nombre de dirigeants, des problèmes de management interculturel. Le chômage s'accroît et, avec lui, les prélèvements sociaux : l'investissement chute de près de 10 % en 1991 et 1992, et avec la crise du Golfe en 1993, de 20 %, où il atteint alors à peine son niveau de 1985. L'image de l'industrie et de l'entreprise en général, qui s'était beaucoup améliorée dans la période précédent, chute brutalement. Plusieurs chantiers sont alors ouverts, s'agissant d'action publique. Parmi les plus notables :

- celui de l'innovation : la politique antérieure est maintenue et accentuée en faveur de la R&D industrielle jusqu'en 1994 (Mc Kinsey, 1992). Les travaux d'analyse sur les technologies clefs sont lancés, visant à fournir à l'État une stratégie industrielle propre. Celle-ci aura des résultats, notamment en matière de semi-conducteurs, considérés comme le « pétrole » des industries de communication⁽¹¹⁾. Il conduira aussi à des instruments de mesure statistique où la France apparaît pionnière, et qui permettront de mieux discerner les lacunes en matière d'innovation de produits, et de proposer divers moyens d'y remédier ;

- celui de la normalisation : dès 1987 un rapport soulignait l'avance de l'Allemagne en l'espèce. Conforté en 1988, il commencera à se traduire budgétairement en 1989 et trois ans plus tard, la France a la dynamique la plus forte en Europe en matière de normalisation dans les enceintes de négociation *ad hoc*. Cela s'accompagne d'un travail permanent d'évaluation et d'améliorations, parmi lequel figurera celui des normes clefs, étalé de 1996 à 1999 (Gauthey et Baverez, 1987 ; Rochard Saint Raymond, 1998) ;

- celui de la qualité : un effort considérable est fourni par l'industrie, contrainte par les prix et la conjoncture. Il sera accompagné par le MFQ et

(11) Voir le n° 100 des 4 Pages du SESSI. L'industrie des semi-conducteurs et la performance en emplois, marchés et valeur boursière des entreprises de ce secteur, dans le monde, dont la France n'est ainsi pas absente, à partir d'une position de départ très défavorable. Le marché reste cependant lourdement dominé par les États-Unis, avec le rôle massif d'Intel. Situation comparable, *mutatis mutandis*, à celle de la France en 1928 dans le marché du pétrole, sans opérateur face aux « sept sœurs ».

divers dispositifs, notamment d'évaluation de la perception de qualité par les consommateurs, sur différents marchés. La mise en place d'indicateurs globaux de qualité, à l'instar de pays comme l'Allemagne, la Suède est préparée alors ;

- celui de la réorientation vers l'Asie d'une part des investissements : elle se fait notamment par des missions de grandes entreprises entraînant d'autres, par le développement de dispositifs de conseil de d'ingénierie, par des missions diplomatiques (en particulier la réouverture d'un dialogue plus intense avec la Chine) et par... de l'incantation, dont les effets ne sont pas toujours minimes (12,16). Les dispositifs de la DREE auront aussi sur ce point un rôle important ;

- celui du financement des entreprises : outre divers travaux comptables et fiscaux, ainsi que l'organisation du premier colloque avec l'OCDE sur la gouverne des entreprises, le nouveau marché est créé, à l'issue d'une mission aux États-Unis. Le niveau des taux d'intérêt conduit à un désendettement des entreprises ;

- celui des PMI et de la politique régionale : les contrats de plan État région permettent de mettre en œuvre un soutien conceptuel à l'investissement, via les FRACs, ainsi qu'à la diffusion des techniques les plus porteuses en matière de composants électroniques, de matériaux... (Atout) ;

- celui visant à donner corps à une politique industrielle au niveau communautaire, prévue par le traité : un réseau d'études est créé, divers mémorandum rédigés sur l'automobile, les technologies de l'information. Mais les impacts les plus notables des instances communautaires sur l'industrie se traduiront sur cette période par le rôle des DG4, (notamment sur les fusions et acquisitions où le nombre et l'ampleur des décisions croît rapidement) DGXII et XIII, DG I, sans préjudice des rôles des autres directions ;

- celui ayant trait à l'amélioration permanente des dispositifs de formation supérieure sous la tutelle du ministère en charge de l'Industrie : cela est passé par des audits relatifs aux ESC, mais aussi par des travaux prospectifs sur les besoins de formation d'ingénieurs à moyen terme et bien sûr par les rôles des conseils de perfectionnement des Écoles, auxquels l'administration de l'industrie participe. Simultanément, des efforts étaient entrepris pour améliorer l'efficacité des fonds communautaires dévolus à l'objectif 4 (restructurations industrielles).

1995-2000 : la reprise, l'Union monétaire, l'ère des technologies de l'information et des bio-industries, l'innovation et la compétitivité du territoire : enjeux majeurs

Si 1994 voit encore une réduction, très faible, du taux d'investissement, 1995 renoue avec la croissance de la seconde moitié des années quatre-vingt. Surtout, la baisse des taux d'intérêt s'amorce, (le taux de l'euro franc à trois mois passera de 8 % début 1995 à presque 5 points de moins avec l'euro, tandis que les taux obligataires à dix ans passaient pour la première

fois depuis 1919 en dessous de taux américains), alors même que les entreprises se sont désendettées : l'ère des fusions et acquisitions reprend, accentuée par l'exigence accrue au cours de la période de rentabilité des capitaux. Alors qu'en 1990 4 % de la capitalisation boursière mondiale changeait de mains, ce chiffre passe à 10 % en 1998 ; 1999 voit une nouvelle accélération, avec plus de 2 200 milliards de dollars concernés par les fusions et acquisitions. En fin de cette période, les 1 000 premières entreprises mondiales ont un poids économique comparable aux pays du G7 et le phénomène de concentration est encore loin de l'asymptote théorique que lui tracerait un appareil mondialisé de contrôle de la concurrence et que lui dessinent en fait surtout la FCC et la direction de la Concurrence de la Commission : leur autonomie relative par rapport à la plupart des États paraît considérable, ce qui renforce la concurrence entre appareils publics chargés d'inventer à leur tour un management performant ; le discours sur la modernisation de l'État est plus que jamais d'actualité et sa composante industrielle, sur l'attractivité industrielle du territoire, tandis que la notion de nationalité des entreprises continue à s'affaiblir, sauf dans de rares industries de souveraineté⁽¹²⁾. L'Union monétaire devient une réalité, garantit aux industriels une stabilité monétaire nouvelle, dans un contexte de taux bas, là où l'instabilité des années soixante-dix avait été cause de la situation grave de sous-investissement stigmatisée par les experts du Plan au début des années quatre-vingt et où le début de la décennie avait induit des taux d'intérêt très élevés. L'inflation est basse. Trop basse même commencent à suggérer certains, en dehors de l'orthodoxie des banques centrales, qui y voient la marque du vieillissement de la population et les risques d'une crise déflationniste (suggérée par Krugman dans un article du début 1999), en soulignant en particulier que des taux d'inflation bas recouvrent une moyenne et que la courbe des prix n'est pas une gaussienne, mais plutôt un « dos de chameau » où la partie de l'économie ouverte le plus directement à la compétition internationale est dans une situation de baisse de prix. Ou merveilleusement basse, selon les zélotes de la « nouvelle économie », jusqu'ici exaucés, qui voient dans le maintien de prix faibles induits par les NTIC, combinée avec un haut niveau d'innovation, et la possible disparition du paradoxe de Solow sur la productivité, les sources d'une croissance forte et stable où la demande reste soutenue. L'explosion des NTIC conduit

(12) Le rapport du CGP cité au ci-dessus relativise à juste titre les excès conceptuels parfois commis sur la mondialisation : une part très importante de la population des industries demeure avec des ancrages nationaux ou locaux. D'autre part, le caractère national ou non d'une entreprise dépend bien sûr de la taille de son pays d'origine et de l'intensité des politiques publiques nationales qui l'affectent : de ce point de vue, nul de doute de la nationalité de nombreuses grandes entreprises high tech américaines, par exemple, et il a pu paraître un peu caricatural de voir le sommet de l'OMC se tenir à Seattle, sponsorisé par Boeing et Microsoft. Ensuite, la dépendance des PME de grands réseaux, capitalistiques, technologiques ou commerciaux, tend aussi à s'accroître, du fait des NTIC (via le rôle des échanges de données informatisées, comme via les prises de participation capitalistiques). Enfin, l'ampleur du phénomène est décrit supra et de façon beaucoup plus analytique et détaillée dans l'étude du Pr Paulré (2000).

à plusieurs phénomènes concomitants : l'arbitrage quotidien au niveau mondial des marchés financiers suppose un professionnalisme qui conduit à la concentration de la gestion de l'épargne. Dès lors, l'actionnaire prend le pouvoir, sous les auspices de nouvelles règles de gouverne des entreprises. La comparaison constante des rentabilités et la montée rapide de celles des valeurs Internet tirent vers le haut ses exigences et contribuent à accélérer le rythme des fusions et acquisitions, dans tous les métiers qui n'ont pas de ressources de productivité interne ou d'expansion suffisante pour assurer à elle seule cette rentabilité. Les bourses explosent et avec elles les inégalités, au sein même des pays industrialisés, y créant une demande sociale forte de régulation et de répartition, assez difficile à satisfaire par des États désormais plus en concurrence qu'en coopération sur les sujets fiscaux⁽¹³⁾. Les pays dans lesquels la gestion de l'épargne est assurée de la façon la plus efficiente tendent à prendre le contrôle de vastes pans de l'économie de ceux qui sont moins performants. Leurs déficits budgétaires se réduisent, voire deviennent des excédents (cas des États-Unis, notamment), le débat sur sa répartition oscillant entre une affectation à la solution à long terme du problème des retraites dans une population vieillissante et le maintien d'avantages compétitifs par l'accroissement d'avantages comparatifs en matière de R&D et de façon plus générale, d'une société cognitive⁽¹⁴⁾. Un rythme différent entre la croissance de la valorisation d'entreprises technologiques et d'autres, considérées comme plus traditionnelles par les marchés financiers, conduit à des effets spéculatifs, que les outils monétaires traditionnels sont malhabiles à enrayer (les sociétés des TIC sont peu endettées). La régulation de cette spéculation est nécessaire pour que les effets positifs des TIC sur l'emploi soient les plus élevés. Elle passera probablement par une évaluation plus fine par les banques de la part de risque dans les patrimoines mobiliers des ménages, lorsque ceux-ci s'endettent pour investir davantage en actions.

Cinq éléments majeurs font l'objet d'un consensus des prospectivistes pour caractériser cette période : *l'explosion d'Internet et des NTIC*, annonçant une nouvelle révolution industrielle d'ampleur au moins comparable à celle de la fin du XIX^e siècle, mais se diffusant beaucoup plus vite, avec des impacts dans tous les domaines⁽¹⁵⁾ ; *l'Union monétaire européenne* ; les perspectives offertes par les *biotechnologies* ; mais aussi le rôle accru joué par

(13) Voir par exemple Pierre-Noël Giraud (1996). L'échec du dernier sommet européen sur la convergence fiscale illustre ceci. En France, on évalue à 5,2 millions les détenteurs d'actions, nombre à peu près stable sur dix ans en dépit d'efforts récents. L'augmentation de leur patrimoine a certes des effets redistributifs, et par un effet richesse qui amplifie leur demande, et par des transferts intra-familiaux, par exemple, mais n'empêche pas un accroissement des écarts entre les déciles extrêmes de la population.

(14) Notes intermédiaires de Ponssard et alii (1999). Rapport au Sénat américain, décembre 1999, sur les comparaisons d'affectations des excédents budgétaires dans les pays qui en connaissent, conclusions.

(15) Voir <http://www.cgm.org/rapports/internetetpme.html>. Groupe de prospective de l'OCDE sur la préparation de l'exposition universelle de Hanovre pour l'an 2000. Voir aussi Bertrand, Michalski et Pench, 1999.

l'OTAN sur la scène internationale, avec les implications industrielles que cela comporte pour les aspects « régaliens » cités en introduction ; et enfin le rôle majeur des *politiques d'innovation et d'attractivité industrielle des territoires*. Cette dernière problématique suppose en fait d'utiliser toute la panoplie d'un appareil gouvernemental pour être efficace, comme le montrait déjà la structure de l'Omnibus Trade Act. Quelques éléments du chapitre III de l'étude mentionnée au plus haut en retracent des lignes de force. Dans ce qui suit, on se bornera à des éléments de proposition parmi les différents outils qui concourent à la compétitivité de l'industrie : une première partie, relevant de politiques horizontales, ne dépend pas spécifiquement du secrétariat d'État à l'Industrie, mais peut être prise en compte par d'autres appareils publics ; elles ne sont pas nécessairement centrales dans leur préoccupation, mais visent à créer de la valeur ajoutée par rapport à l'existant connu. Une seconde partie est plus spécifique aux outils dont dispose le SEI.

Perspectives

Outils 1 : la politique industrielle vue comme résultante de l'interaction d'appareils

Politique monétaire : financement des entreprises

Si la politique monétaire a un rôle évident sur la croissance et l'investissement des entreprises, symétriquement, les très grandes entreprises industrielles interagissent avec la politique monétaire : les travaux de la table ronde des industriels européens lançant l'Acte unique (auxquels Pierre Dreyfus, alors ministre de l'Industrie, avait été associé) mentionnaient déjà la nécessité d'une stabilité monétaire en Europe et après eux, ceux de l'association pour l'Union monétaire européenne, qui a eu un rôle actif de 1988 à 1998 pour conforter la pérennité de la stratégie choisie, en dépit des aléas. Deux types de priorités du même ordre demeurent aujourd'hui :

- assurer l'intégration de la livre sterling, qui devra faire face à un durcissement récent de l'aile conservatrice en défaveur de l'intégration, qui rencontre des échos, encore marginaux, au sein de l'équipe au pouvoir ;
- s'agissant des marchés émergents, les travaux, notamment menés par le CEPIL, ont mis en évidence l'intérêt de parités de référence ajustables, reposant sur un panier de monnaies dollar/yen, plutôt que sur un lien parfois trop fort au seul dollar. L'industrie ne peut que soutenir des vues dont la mise en œuvre garantirait une croissance mondiale plus élevée, aux à-coups moins accentués et créateurs de « trous d'air » (voir aussi sur ce point, Davanne, 1999), et donc les travaux qui y conduiraient. Enfin la régulation conjoncturelle de « l'exubérance des marchés » tend à prendre une importance accrue.

Conséquence de la politique monétaire, une problématique nouvelle à venir sera la diffusion plus ou moins rapide de l'euro comme monnaie de négociation internationale de référence, pour certains marchés. L'industrie

aérospatiale en est un bon exemple, dont la très grande cyclicité (mille commandes en 1990, pour vingt dans la période la plus creuse et une reprise aujourd'hui) est accentuée par les risques de change, au détriment du tissu de PMI sous-traitantes. Des approches laissées aux seuls partenaires industriels ont peu de chances d'y suffire : une coordination des principaux États européens acteurs serait utile.

Les taux d'autofinancement atteints par l'industrie ont rendu moins aigus les problèmes de son financement, même si les croissances fortes peuvent rendre certaines situations tendues : c'est surtout en direction des PMI, du financement de l'innovation et des entreprises à croissance rapide, en direction de la prise de risque qu'il faut conduire des efforts. Ceux menés depuis deux ans à la suite des assises de l'innovation et avec le concours de la direction du Trésor portent leurs fruits : le capital risque est passé de 7 milliards de francs en 1997 à 18 milliards en 1998 et 1999 s'annonce prometteur, les « business angels » se multiplient... (tout en restant numériquement très au-dessous du niveau atteint aux États-Unis⁽¹⁶⁾). Mais il reste, au regard des pratiques qui ont conduit au NASDAQ, des progrès à conduire et le montant des capitaux captés de façon soutenable par le nouveau marché reste insuffisant. En particulier, l'instabilité fiscale qui risque de se développer, faute d'en avoir suffisamment explicité les enjeux, sur les régimes relatifs aux bons de créateurs d'entreprise et à leurs salariés, qui constitue un grand succès de la politique gouvernementale depuis deux ans, avec un taux de retour budgétaire particulièrement performant, serait un signal très négatif.

L'industrie a aussi participé aux divers travaux menés sur le gouvernement d'entreprise et était co-organisatrice du colloque international tenu à l'OCDE pour examiner les modes d'évolution et la convergence de pratiques à partir du milieu des années quatre-vingt-dix. Le sujet garde une actualité avec les projets de réforme des lois de 1940 et 1966 sur les sociétés, et les évolutions de pratiques managériales en faveur de la transparence telles que les met en évidence par exemple le rapport Vienot.

Budget et industrie

L'industrie est d'abord un allié objectif du secrétariat d'État au budget, car la réduction de l'endettement et la maîtrise de la dépense publique est favorable à l'attractivité industrielle du territoire et à une relance de l'économie sur longue période. De ce point de vue, on peut simplement s'étonner de la réduction des moyens affectés à l'évaluation et l'amélioration de politiques publiques, qui, représentant moins de 0,1 % du budget du SEI, ont un taux de retour très élevé. Il relève d'une approche d'externalisation partielle de l'expertise qui apparaît comme une source d'efficacité et est depuis longtemps mise en œuvre par les entreprises dans l'élaboration de leurs stratégies, contribuant à l'amélioration de leur expertise interne.

(16) Voir <http://www.cgm.org/rapports/internetetpme.html>

L'amélioration concertée de l'efficacité des dispositifs publics, notamment grâce aux technologies de l'information, peut être source d'objectifs communs, tout en assurant que la part d'investissement dans le budget de l'État ne se réduit pas excessivement. Ce dernier point, vu dans une perspective longue et au regard de comparaisons internationales, pourrait faire l'objet d'une mission de corps d'inspection.

Les politiques européennes

Parmi les quinze actions clefs de la DIGITIP pour 2000 figure, au titre du soutien à la croissance, la proposition de tirer parti de la présidence française de l'Union pour favoriser les politiques de compétitivité et les comparaisons internationales en matière d'innovation⁽¹⁷⁾.

À plus long terme, on pourrait constater que l'industrie aux États-Unis au début de la décennie quatre-vingt, allait plutôt mal ; que des travaux académiques sur la compétitivité ont été entrepris de façon suivie à partir de 1985 associant les différents acteurs, industriels, pouvoirs publics, chercheurs, financiers ; qu'ils ont créé une dynamique de long terme très puissante (Cohen S., 1985 ; Dertouzos et alii, 1988). L'Europe, en déphasage de cycle économique par rapport aux États-Unis, serait à même aujourd'hui d'élaborer des visions ambitieuses communes, sans lesquelles elle risquerait, quoique numériquement plus nombreuse, de rester dans le rôle de brillant second sur la scène mondiale. Il y faut une volonté politique, portée par un programme prospectif ambitieux, dont le volet français pourrait correspondre au souhait exprimé par J-J. Duby (2000). Si Eurêka fut la réponse européenne au programme de la « guerre des étoiles » au début des années quatre-vingt, qu'en est-il aujourd'hui face à l'accroissement du différentiel d'effort technologique publique des deux côtés de l'Atlantique ?

Sans préjudice de ce qui précède, la politique d'élargissement de l'Union impacte l'industrie. Il est de ce point de vue souhaitable que la réforme des institutions soit conduite à un rythme suffisant au regard de cet élargissement, pour ne pas conduire à l'embolie d'un système décisionnel déjà extrêmement complexe⁽¹⁸⁾, ou qui aboutirait, d'une part, à un manque de

(17) Cet ensemble se décline selon plusieurs axes, soumis au SEI mi-décembre, portant sur l'ensemble de l'année 2000. Sur la politique automobile, par exemple, il faut mentionner l'évolution du règlement d'exemption sur la distribution sélective (cf. supra et « Synthèse ICDP 1999 » pour le secrétariat d'État à l'Industrie, DIGITIP, 2000) et la gestion de la fin de l'accord entre l'Union européenne et le Japon. Sur les produits électriques et électroniques, la directive sur les produits en fin de vie. Sur le dual, le règlement de contrôle à l'exportation des biens et technologies à double usage. Sur les postes, la révision de la directive postale. La réforme du contrôle des ententes et des abus de position dominante. Les normes stratégiques, en particulier l'IMT 2000, portant sur la troisième génération de mobiles. La conférence de Londres sur le brevet européen, avec en particulier la question de la brevetabilité du logiciel, du vivant, et la question de l'épuisement international des droits de propriété industrielle.

(18) Commission trilatérale, 24 et 25 octobre 1999 : *Europe 2010: In Need of Vision* ; voir aussi le rapport Laffitte (2000).

gouvernabilité, d'autre part, à un accroissement des fonds structurels à la périphérie de l'Union dans des proportions telles qu'elles seraient, d'une part, déstabilisatrices pour son centre, d'autre part, déstabilisatrices au regard de ses nouvelles frontières. *A contrario*, il importe de poursuivre l'anticipation industrielle de cette ouverture par des coopérations appropriées⁽¹⁹⁾.

De même, le lancement fin 1999 du cycle du millénaire des négociations commerciales multilatérales laisse *de facto* un agenda avec les services et l'agriculture. Sur les premiers, la création de services liés aux NTIC, dans un cadre largement dérégulé, aboutira certes à ouvrir des marchés aux industries de services françaises dont plusieurs sont performantes, mais, en termes relatifs, surtout à accroître les perspectives du commerce électronique (avec des prévisions de chiffre d'affaires de l'ordre de 3 000 milliards de dollars dans quatre ans, décuplées par rapport à la situation actuelle), sachant que les principaux opérateurs sont aujourd'hui aux États-Unis. Il importe dans ces conditions de maintenir une situation de concurrence équitable. Son évaluation aujourd'hui par l'OCDE pourrait certainement être améliorée, à la condition qu'une volonté européenne y pousse cet organisme. Rappelons que c'est à l'OCDE que se sont faites principalement les évaluations des aides agricoles durant le cycle d'Uruguay⁽²⁰⁾.

Sur la politique de recherche, les évolutions institutionnelles du Traité d'Amsterdam, rendant possible des décisions à la majorité qualifiée, devraient faciliter l'accroissement de l'efficacité du PCRD, en tenant compte des facteurs d'efficacité mentionnés dans les rapports au CAE sur les biotechnologies, les NTIC, la propriété intellectuelle et industrielle. Si l'équilibre budgétaire de l'Union devait faire apparaître une plus grande part à la R&D, comme le suggèrent certains, cela ne devrait se faire qu'au prix d'un plus grand souci de subsidiarité, tout en remarquant que les efforts fédé-

(19) La visite de Christian Pierret en Pologne à l'automne 1999, par exemple, allait dans ce sens. Au-delà des pays candidats à l'adhésion, le soutien à des évolutions du nouveau régime russe constitue un facteur de paix à long terme aux implications économiques importantes ; les raisons qui avaient conduit la présidence française de l'Union en 1989 à créer la BERD demeurent dans un contexte renouvelé.

(20) Voir par exemple l'étude du Pr P. Bellon pour l'OSI sur les politiques d'attractivité du territoire aux États-Unis : la Californie bénéficie, au triple titre des NTIC (Silicon Valley), de l'aérospatiale (Seattle) et des biotechnologies (Los Alamos) d'une part importante des aides fédérales. Plus généralement on trouve d'ordinaire trois à quatre grands pôles d'excellence par grand thème technologique et un réseau vaste gravitant autour (*cf.* aussi Porter, s'agissant des clusters). Appliquée à l'Europe, une telle politique conduirait à avoir sur les grands sujets aérospatiaux, NTIC, biotechnologies, transports terrestres, énergie, des pôles majeurs nationaux travaillant en réseau et des procédures de type Eurêka et SBIR (rappelons que le SBIR, selon le rapport de M. Schacht de septembre 1999 au Congrès, a permis un soutien public de R&D aux PME américaines de 8,6 milliards de dollars). L'évaluation des aides à l'industrie par l'OCDE en 1998 ignore le DOD, pourtant essentiel dans les NTIC *cf.* : <http://www.ensmp.fr/industrie/digitip/osi/ocde991.html>

raux américains de R&D sont assez concentrés géographiquement⁽²¹⁾ dans un souci d'efficacité.

Sur la politique menée à l'égard des NTIC, elle se traduira tant par l'évolution réglementaire, avec le suivi de l'ouverture des marchés de Télécoms à la concurrence depuis janvier 1998, que par des négociations spécifiques, (comme celles qui ont eu lieu sur le nommage par exemple), ou par des leviers financiers.

Politiques technologiques et de recherche

Le déploiement d'actions structurant les partenariats public/privé en biotechnologies sont la seconde action clé de la DIGITIP en 2000, dans son soutien à la croissance. Elles seront conduites en liaison avec le MENRT et viseront à pallier les handicaps décrits, par exemple dans Turquet de Beauregard (2000), tout en mettant en œuvre les possibilités offertes par la loi sur l'innovation de 1999.

Un travail d'analyse comparative devra être conduit sur les politiques de R&D industrielle, y compris dans leurs aspects duaux, susceptible de nourrir, d'une part, nos pratiques et, d'autre part, nos positions en termes de négociations internationales.

L'enseignement et la formation

La crise de 1993 et plus généralement l'accroissement du chômage, notamment chez les jeunes, durant presque toute la période (sauf tout récemment), met l'appareil éducatif, outil n° 1 de la cohésion républicaine, en porte à faux : le modèle, selon lequel le savoir et le travail permettent l'ascension sociale et assure des débouchés aux plus méritants, est évidemment fragilisé quand un quart de la population des 16-25 ans est au chômage. Il en résulte un malaise qui trouve parfois des boucs émissaires naturels dans une certaine défiance à l'encontre des activités « à risque » productrices de richesses. La revalorisation du modèle entrepreneurial, succès

(21) Deux phrases se répondent de part et d'autre de l'Atlantique : Henry Kissinger « for the US to stand alone as the sole imperial power is not healthy » et de Peter Sutherland, dans son rapport commun avec Robert Zoellick et Hisashi Owada de mars 1999 sur « les stratégies des pays de la Triade au XXI^e siècle, en concert ou en conflit » : « même si la domination militaire américaine s'est généralement exercée avec douceur, il est clairement indésirable pour de nombreux Européens que les États-Unis soient le seul gendarme du monde (...). L'Union européenne peut de plus en plus être considérée comme une superpuissance économique unique, rivalisant avec les États-Unis et capable de produire un certain équilibre... ». On l'a vu, la politique industrielle prise sous cet angle régalién comporte les industries de défense ou duales, et les dépenses de R&D du DOD sont très supérieures à l'agrégation des dépenses comparables des pays européens. Le cycle d'Uruguay traitait bien de l'équilibre multilatéral des aides, en matière agricole et industrielle, mais seulement civile : le déséquilibre structurel apporté dans ces négociations par l'absence de prise en compte du différentiel militaire se traduit, sur l'espace d'une décennie, par l'accroissement de la prééminence américaine, également dans le domaine civil, même si les liens de causalité sont indirects (par exemple, Internet) : il importe donc d'une part que le nouveau cycle vise intègre en tant que de besoin cette considération, d'autre part et surtout que les Européens se dotent de moyens à la mesure des enjeux.

de la fin des années quatre-vingt, est tombée aux oubliettes avec la seconde période historique décrite ci-dessus, pour revenir, seulement maintenant, à l'ordre du jour, en particulier sous l'angle de la création d'entreprises, mais aussi en constatant que, contrairement à une idée assez répandue, la stabilité de l'emploi et le niveau moyen de rémunération sont relativement plus élevés dans l'industrie qu'ailleurs (Fonction publique exceptée, s'agissant de la stabilité de l'emploi, bien entendu).

L'investissement sur des interfaces entre l'éducation et l'industrie, en termes institutionnels, est peut-être resté trop limité, en dépit de contacts réguliers aux niveaux local et régional, du rôle de la Cité des Sciences et de l'Industrie, comme vitrine permanente. Il serait utile de recréer le lien qui unissait cette dernière au SEI. Par ailleurs, des efforts de communication vis-à-vis des jeunes seront conduits par le SEI en 2000.

Les travaux lancés en 1999 sur les guides d'achat de formation par les PMI devraient aboutir, et être valorisés : il y a là une source potentielle importante d'efficacité de la dépense publique.

Enfin, les possibilités ouvertes par les TIC pour l'enseignement et la formation permanente offrent un chantier énorme et complexe pour les décennies à venir : dans une société cognitive, où la valeur des entreprises est fortement liée à la compétence, comme à cette nouvelle forme d'humanisme qu'induit le travail en réseau, cet enjeu sera plus que jamais un facteur de compétitivité vital.

Fiscalité et industrie

De nombreux efforts ont été faits pour disposer en France d'une fiscalité assurant des conditions de compétitivité aux entreprises, satisfaisantes au regard des pratiques européennes. Il reste cependant des axes de travail permanents, qui incluent de la diplomatie économique, parmi lesquels :

- l'évolution globale de tendance, tenant compte de la politique conduite par nos partenaires britanniques et allemand, notamment, au vu de leurs déclarations récentes et des perspectives issues du Conseil de Lisbonne ;
- l'évolution de la taxe professionnelle : une réforme a été engagée en 1998, après des décennies d'immobilisme. L'enjeu est massif pour les investissements lourds des grandes entreprises, sur longue période. L'évolution suivie devra continuer de tenir compte du contexte de concurrence aiguë ouverte par l'euro, où les risques de change qui pouvaient justifier le maintien d'investissements nombreux dans plusieurs pays s'amenuisent au profit de localisation à l'endroit le plus favorable, avec des effets cumulatifs ;
- la question récurrente de la transmission des entreprises moyennes, source de perte de pôles de décision : le blocage induit par le conseil constitutionnel en décembre 1995 sur la réforme votée par les deux assemblées, sur un sujet où le débat précédent l'élection présidentielle avait montré une convergence de vue des candidats, a été suivi de mesures compensatoires

marginales, poursuivies par la LFI 2000. Si elles réduisent le problème, elles ne le suppriment pas ;

- la fiscalité personnelle des entrepreneurs, via des possibilités d'exonération (déjà existantes mais à des niveaux très faibles) des capitaux investis dans la création d'entreprise, a été améliorée récemment par les dispositifs en faveur des « business angels », d'une part, par la loi sur l'innovation, en faveur des chercheurs, d'autre part, par les dispositifs en faveur des bons de souscription d'actions, enfin. Les projets du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie pour la LFI 2000 tenant compte des écarts qui demeurent avec certains pays européens n'ont pas rencontré le consensus des élus, et devront être reconsidérés en 2000 dans une approche globale. Le rapport Yolin⁽²²⁾ pourrait l'éclairer, dans ses propositions ;

- la problématique de la captation des hauts potentiels, dont l'alinéa précédent est une composante ;

- de façon plus conjoncturelle, une réflexion sur l'utilisation de la ressource fiscale issue des plus-values boursières considérables intervenues avec la tenue brillante des marchés d'actions (et les possibilités de recyclage actif) ;

- un suivi de la mise en place de la RTT et des réductions de charges afférentes.

La politique de concurrence

Sont sur l'agenda la révision de l'encadrement des aides à la R&D, qui devrait tenir compte des remarques figurant, notamment, dans les compléments de Geoffron et Coriat pour le Conseil d'Analyse Économique sur les politiques de l'Union en l'espèce et du rapport à l'OCDE sur les aides à l'industrie. La réforme du contrôle des ententes et des abus de position dominante est également prévue, ainsi que la revue 2000 du cadre réglementaire communautaire des télécommunications, pour lesquels des travaux spécifiques sont engagés par le SEI.

Plusieurs autres défis sont à considérer :

- sur les fusions et acquisitions, la poursuite de la tendance actuelle conduira de plus en plus à des affaires traitées simultanément par les autorités de la concurrence de l'Union, d'une part, des Etats-Unis et, d'autre part, et dans une moindre mesure, d'autres États. Il en résulte une complexité croissante qui plaide théoriquement en faveur d'une coordination des concepts. Celle-ci existe bien sur les marchés contestables. Mais elle ignore les réalités nouvelles liées aux NTIC et au caractère d'évolution schumpeterienne très rapide de ces marchés : quel est le marché pertinent d'Amazon ? Quelles limites légales apporter à des formations éventuelles de monopsones (automobile) regroupant leurs achats via Internet ? Elle ignore aussi les écarts liés à des partenariats privés-publics d'intensité et de modalités différentes selon les grandes régions (sur la R&D, notamment) ;

(22) Voir <http://www.cgm.org/rapports/internetetpme.html>

- sur les grands réseaux, l'équilibre entre des approches de type « service universel » et des approches de type « services d'intérêt général » (art. 7D UE) n'est pas encore atteint.

L'attraction des investissements internationaux

Sans préjudice de tous les éléments qui y contribuent, il faut mentionner la création de l'EPIC relatif à cet objet, prévisible en 2000, en réseau avec les différents partenaires pertinents au sein de l'État.

Les femmes et l'industrie

La montée de la part du travail féminin dans l'activité économique et de l'accès des femmes à l'enseignement supérieur dans les mêmes proportions que les hommes sont des phénomènes qui datent des années soixante-dix. Leurs conséquences n'ont pas fini pour autant de modifier et des habitudes et ce qu'elles peuvent contenir parfois de rigidités. L'accès des femmes aux postes dirigeants, phénomène plus récent qui en est une conséquence, offre des possibilités nouvelles en l'espèce. Des travaux de prospective ont été conduits par l'industrie sur ce thème et fournis au CGP, compte tenu des compétences multiples que requière leur application : il y a là un champ fructueux pour l'avenir.

Le commerce et l'industrie

Les assises sur les relations industrie-distribution au premier semestre 2000 ont permis de faire le point sur les enjeux actuels et les évolutions souhaitables.

L'environnement et l'industrie

La politique européenne environnementale fera l'objet, par exemple, de l'examen de la proposition de directive relative aux émissions des poids lourds et la mise en œuvre de la directive relative aux véhicules hors d'usage. D'autres dossiers relatifs au développement durable seront traités en 2000 : détermination des plafonds nationaux d'émission des pollutions atmosphériques trans-frontières, négociation sur le protocole international d'interdiction des armes biologiques, projet de régime communautaire de responsabilité civile environnementale...

Transports et industrie

Ce point est mentionné pour mémoire. Il a été détaillé dans les compléments sus-mentionnés, en particulier sur les enjeux de la route intelligente et du développement soutenable.

Emploi et Solidarité

Sans qu'il soit nécessaire d'en résumer les données, détaillées dans de nombreux rapports récents (Taddei, Malinvaud, Charpin ou Teulade) et objet de débats, les questions de la mise en œuvre de la réduction du temps de

travail, des modes de financement de la protection sociale, du régime des retraites, sont évidemment du premier ordre de grandeur sur la compétitivité industrielle du territoire et des spécialisations qui peuvent en résulter. Elles sont, comme telles, déterminantes sur la priorité de l'emploi durable. Ce sujet excède le champ de ce complément, au-delà de trois simples remarques : les scénarios du Gartner Group sur la « net-economy » suggèrent une première phase de gonflement et dégonflement rapide de la bulle financière Internet, de la même façon que cela est arrivé au début des années quatre-vingt-dix pour la bulle « biotechnologies » aux États-Unis, avant une reprise plus progressive. Dans ces conditions, des extrapolations de croissance à court terme ne sauraient seules guider des prévisions qui portent sur quatre décennies. D'autre part, la démographie est plus qu'on ne le met d'ordinaire dans les modèles une variable liée de la croissance. Cette carence est facile à expliquer, faute de modèle empirique convaincant sur la définition et la mesure de la fonction corrélante. Enfin, la perte de pôles de décision de grandes structures par une allocation insuffisamment efficace de l'épargne peut induire des phénomènes structurels très défavorables à l'emploi ; la réciproque est aussi vraie, ce que montre à l'envi l'exemple américain.

Défense et industrie

Le point le plus crucial est relatif à Internet, traité de façon différente des deux côtés de l'Atlantique. C'est d'abord une initiative militaire. Elle a très largement dépassé ses objectifs initiaux, et le volet militaire *stricto sensu* n'est désormais qu'une faible part de son impact (encore que le renseignement soit un élément cœur de toute stratégie et donc que la maîtrise des meilleurs outils en l'espèce soit cruciale). Pour autant, on cite comme issues du Pentagone des expressions martiales comme « Internet is a gun and we're going to use it », qui méritent attention : la nouvelle économie est en effet une économie de normes et de propriété intellectuelle ou le premier innovant, dès lors qu'il dispose des capacités financières et de réseau suffisantes, emporte une rente considérable sur tous les suiveurs (ce que traduisent les capitalisations de Cisco, Amazon... et la croissance des valeurs Internet en 1998 de 120 %, là où le Standard & Poors 500 ne croissait que de 20 %, croissance encore accrue en 1999 avec l'envolée du NASDAQ – en partie corrigée depuis) et draine ainsi une rente (pacifiquement, ce qui est une façon civilisée d'user d'une suprématie...) sur le reste du monde. Or pour poursuivre la course en tête, les recommandations du PITAC⁽²³⁾ comme les rapports du Sénat américain sont très explicites sur deux points (<http://www.senate.gov/~jec/hightechtest.htm>) :

- les effets positifs qu'a eus une politique de long terme usant de la R&D de défense, qui tend à localiser les cerveaux, puis les applications et leurs droits de propriété intellectuelle, et par voie de conséquence les capitaux nécessaires à leur développement, aux États-Unis ;

(23) http://www.hpcc.gov/ac/report/section_2.html

- la nécessité de poursuivre une politique active dans ce sens, pour l'Internet de la deuxième génération, accroissant les dépenses de R&D affectées à ce thème, financées par le DOD, avec comme priorité notamment les logiciels (avec une recommandation d'accroître les niveaux actuels d'intervention de 1 768 dollars sur cinq ans, selon des procédures qui ignorent tous les encadrements ou considérations relatives aux grandes entreprises de l'OMC ou de la direction de la Concurrence de l'Union).

Indépendamment de la relative faiblesse de leurs montants par rapport aux États-Unis (*cf.* Muldur, 2000) les différents programmes pour la société de l'information conduits en Europe ont jusqu'ici ignoré largement cette dimension dans leurs procédures. Les appareils qui les portaient n'y sont pas accoutumés et d'autres objectifs étaient fixés à la DGA et ses homologues, qui travaillent dans un contexte de réduction budgétaire en termes d'investissements. La pérennisation de cette dissymétrie pourrait avoir des conséquences lourdes. Un jeu solitaire de la France visant à la contrebalancer serait très probablement voué à l'échec, pour des raisons de taille, de champ pertinent pour les entreprises, d'isolement diplomatique qui en résulterait. Une communautarisation pure aussi, pour des raisons de lourdeur, sans pour autant minimiser l'impact positif de plusieurs programmes communautaires existants ou à venir. C'est donc, comme pour l'industrie aérospatiale, un défi à relever, avec une forte composante de coopération européenne (au besoin à géométrie variable) usant d'une coopération accrue entre les différents leviers de l'État et sans exclure, au cas par cas, des coopérations extra-européennes. La relance de projets de type Euréka peut avoir du sens, en particulier pour les logiciels.

Outils 2 : la politique industrielle vue au travers de ses principaux instruments

La plupart des outils de politique industrielle (en entendant par là ceux qui dépendent du seul ministère en charge de l'industrie, contrairement à ce qui précède) sont désormais des politiques « horizontales », pour des raisons tant juridiques et diplomatiques qu'économiques. Les sept principaux sont :

- l'expertise, la prospective et l'évaluation ;
- la politique d'innovation ;
- la propriété industrielle et intellectuelle ;
- les normes et la qualité ;
- le développement régional et local, la politique des PMI ;
- la tutelle de grandes écoles d'ingénieurs et de commerce (via les CCI pour ces dernières) ;
- les NTIC, qui ont à la fois un caractère horizontal diffusant, et sectoriel.

Ils sont détaillés dans le complément initial fait pour le Conseil d'Analyse Économique.

Par ailleurs trois secteurs particulièrement importants et qui donnent lieu à des politiques « verticales » dans les principaux pays industriels sont également mentionnés : pharmacie et bio-industries, automobile et industries duales. Ils ont fait l'objet de compléments spécifiques au CAE.

Les priorités 2000, sans préjudice de ce qui précède, pourraient s'articuler selon trois grands axes stratégiques :

- développer les actions d'expertise et de prospective ;
- agir sur l'environnement des entreprises ;
- favoriser l'acquisition d'avantages concurrentiels par les entreprises.

Ces priorités se déclinent selon une série d'actions-clés.

Actions-clés favorisant la croissance

- tirer parti de la présidence française de l'Union pour favoriser les politiques de compétitivité et les comparaisons internationales en matière d'innovation (cf. supra) ;
- déployer des actions de structuration des partenariats public/privé en biotechnologies ;
- mettre en œuvre le programme de travail sur la relation industries/services annoncé par le SEI le 23 novembre ;
- lancer une action structurée en matière de logiciels et de systèmes d'information des entreprises (niveau national, Euréka et relais communautaire) ;
- proposer une stratégie renouvelée d'action de l'État en matière de composants électroniques ;
- profiter des chances liées à l'entrée de la Chine dans l'OMC pour favoriser nos coopérations industrielles avec ce pays ;
- communiquer autour de l'étude « technologies clefs 2005 » et de sa déclinaison régionale ;
- communiquer autour de l'étude « normes clefs » et refaire de la normalisation un axe fort de la politique industrielle.

Actions clés de la régulation

- conduire les travaux réglementaires en matière de télécommunications et de société de l'information (loi NTIC, travaux communautaires décrits supra) ;
- renégocier la directive postale et créer au plan national une procédure d'arbitrage dans la fonction de régulation postale ;
- faire évoluer le cadre européen de la propriété industrielle (Conférence de Londres), mais aussi agir au niveau national sur la propriété intellectuelle (actualisation de la politique de lutte contre les contrefaçons, dispositifs réduisant pour les PME le coût juridique nécessaire au respect de leurs droits de propriété industrielle⁽²⁴⁾).

(24) Trois études de la DIGITIP, à paraître en 2000 et 2001, sont en cours sur ces sujets.

Action-clé concernant le partage de la valeur ajoutée

- encourager le développement de l'épargne salariale pour assurer les financements à long terme dont les entreprises industrielles ont besoin.

Expertise, prospective, évaluation, statistiques,
gestion de la connaissance : les outils du consensus

Une politique est d'abord l'expression d'une volonté commune. Elle suppose la mesure de réalités économiques et leur diffusion assez large parmi les acteurs pour constituer un socle commun de savoirs. Elle est dans de nombreux pays industrialisés catalysée par des instituts d'étude et de prospective, ou des « think tanks » plus ou moins proches de la sphère publique⁽²⁵⁾. Elle est comme telle, facteur de culture de cohérence et de consensus que Duby (2000) considère comme trois des quatre clefs pour une politique d'innovation performante.

Les modalités d'application font l'objet d'une programmation annuelle, arrêtée par le ministre d'ordinaire en janvier. Elle pourrait porter sur :

- la connaissance des entreprises et leur environnement ;
- le développement de la concertation avec l'industrie et les services à l'industrie via leurs différentes représentations ;
- un axe de travail industrie-distribution ;
- le porte-monnaie électronique ;
- le développement de forums par Internet, utilisant l'expérience acquise pour la loi sur les NTIC ;
- le développement de la veille technologique et des coopérations internationales (réseaux thématiques de recherche, mission commerce électronique, contrats d'objectifs de CTI, veille technologique au travers de la montée en puissance du 5^e PCRD, tables rondes technologiques sur les matériaux composites, les biotechnologies, les éco-industries, l'automobile, les NTIC, comités de coopération industrielle bilatéraux) ;
- la poursuite de la production de données sur l'industrie (notamment en matière statistique, l'enquête « mondialisation » et une enquête sur la mesure de l'intégration des services dans l'industrie, l'actualisation du tableau de bord de l'innovation, la diffusion de travaux sur les NTIC et l'emploi, sur l'avenir de la distribution automobile, sur les nouvelles tendances de la consommation des ménages, sur l'industrie du logiciel, etc.).

Agir sur l'environnement des entreprises

Cela comporte :

- les aspects européens rappelés supra ;
- la transposition de la directive postale au niveau national ;

(25) Note OSI sur les « think tanks » aux États-Unis, de décembre 1999. Notes CAP sur les appareils prospectifs et les fondations. Cf. <http://www.ensmp.fr/industrie/digitip/osi/gemini.html>

- l'adaptation de notre cadre juridique à la société de l'information et dans ce cadre, la coordination de l'élaboration du projet de loi sur la société de l'information, autour de trois axes : la clarification des droits et des responsabilités des acteurs, afin d'assurer la liberté de communications en ligne ; la démocratisation de l'accès à la société de l'information ; la sécurité et la loyauté des transactions électroniques. D'autres textes législatifs seront concernés, en particulier sur la télévision numérique hertzienne terrestre et la responsabilité des intermédiaires techniques, sur la reconnaissance de la valeur probante du document numérique et de la signature électronique, sur la protection des données à caractère personnel, sur la transposition de certaines directives européennes concernant les Télécoms (licences, ONP Cadre et ONP téléphonie vocale, terminaux de radio-communication). Le projet de loi Laffitte sur l'usage des logiciels libres par les administrations publiques, qui constituerait une innovation majeure, devra également être examiné ;

- faire évoluer le cadre réglementaire des Télécoms, en particulier sur la valorisation des ressources rares, l'amélioration des outils de gestion et d'aménagement du spectre, l'adaptation des réglementations sécurité et défense aux nouvelles technologies et aux nouveaux opérateurs, la mise en œuvre de la réduction tarifaire à vocation sociale, la nouvelle réglementation radio-maritime, l'annuaire universel..

- participer à la régulation et au contrôle des secteurs industriels ou des services aux entreprises. En particulier, sur les Télécoms, cela comportera la définition du dégroupage de la boucle locale, la définition de la future convention tarifaire entre l'État et France Télécom... ;

- une action de prévention et contrôle de la délinquance, (notamment contrefaçons, contrôle des précurseurs chimiques, application des conventions internationales sur les armes chimiques et biologiques, contrôle des exportations des bien et technologies à double usage, sécurité des systèmes d'information)...

Favoriser l'acquisition d'avantages concurrentiels par les entreprises

R&D et innovation : une analyse de la première année de fonctionnement du 5^e PCRD en termes d'efficacité devra servir pour la préparation du 6^e PCRD. La relance d'Eurêka est prévue. Plus spécifiquement, des travaux sont prévus sur :

- la société de l'information (logiciels, composants électroniques, nouvelle génération de l'Internet, télévision hertzienne numérique terrestre, réforme du fonds d'aide à l'édition multimédia, programme pour l'innovation dans l'audiovisuel et le multimédia) ;

- les sciences du vivant : l'appel à projet séquençage génomique vivra sa seconde année et la première à plein régime. Un réseau « génome humain » doté de 1,5 milliard de francs sur cinq ans sera animé en partenariat avec le MENRT, avec comme axe principal l'annotation du génome (domaine qui croît moins vite que le séquençage, actuellement, et qui est le

plus porteur d'applications concrètes ultérieures⁽²⁶⁾) (cela a également un impact sur les IAA, dans la mesure où les bio-industries ont pour débouché, de façon largement majoritaire, les médicaments, mais aussi des applications agroalimentaires – sous réserve de l'acceptabilité sociétale des OGM – et environnementales) ;

- les transports terrestres : 2000 est la dernière année du PREDIT, et sera focalisée sur les piles à combustibles ;

- diffusion des technologies : la procédure Atout sera poursuivie. Les FRAC feront l'objet d'une évaluation, en vue de leurs évolutions possibles ;

- technologies clefs : l'appel à proposition le concernant intégrera les résultats du travail prospectif en cours. En outre la déclinaison régionale des technologies clefs sera conduite, répondant en cela à l'une des recommandations de Duby (2000) ;

- entreprises nouvelles : les actions visant à favoriser les incubateurs, l'entrepreneuriat, les fonds d'amorçage et le développement du capital-risque seront poursuivies, en particulier avec l'appui de la BDPME et de la CDC.

Normalisation et qualité

La qualité apparaît, pour des marchés exigeants qui représentent une part essentielle des débouchés de l'industrie en France, un atout majeur pour ses marges et par là, une condition nécessaire au maintien d'emplois qualifiés à niveau de rémunération élevés parmi les standards internationaux. La politique conduite en l'espèce s'est concrétisée premièrement par une mobilisation des acteurs économiques sur ce thème, via le mouvement français pour la qualité créé en 1991, le prix français de la qualité lancé en 1992, qui en six ans a mobilisé 2 300 participants, le mois de la qualité française enfin, en 1995 et depuis. En 1997, cette manifestation a mobilisé 500 000 acteurs, dont 50 000 ont activement participé à 1 500 manifestations. Deuxièmement, l'offre française de certification a été développée, via l'AFNOR pour les produits et la marque NF. Le développement de démarches qualité au sein des PME et PMI a été encouragé dès 1988 par la création de l'Association française pour l'assurance de la qualité (AFAQ), chargée de certifier sur la base des normes ISO 900 et ISO 14 000. En 1994 est créé le COFRAC (comité français d'accréditation, chargé d'évaluer la conformité du fonctionnement des organismes certificateurs aux exigences d'impartialité requises. À ce jour, plus il a émis plus de 13 000 certificats de conformité). Simultanément, un répertoire qualité régulièrement actualisé permet de promouvoir les formations initiales et permanentes en matière de qualité les plus performantes. Des objectifs quantitatifs sont aussi fixés : passer de 50 % des PMI qui en 1995 disposent d'outils de gestion de la qualité à 75 % en 2000, et de 66 % qui ont une démarche qualité en 1995 à 90 % en 2000. Enfin, la mesure d'indices globaux de qualité et de satisfac-

(26) Voir, par exemple, Turquet de Beauregard (2000) et sa prévision sur le pourcentage de produits pharmaceutiques issus à terme de ce thème.

tion au travers d'études permet de mesurer les progrès accomplis au regard de ceux conduits par nos partenaires : une étude stratégique sera publiée en ce sens en 2000.

Quant à la politique de normalisation, son nouveau contrat d'objectif sera signé à l'été 2000. Il tiendra compte des travaux prospectifs réalisés sur les normes-clefs.

Éléments spécifiques à l'industrie pharmaceutique et aux bio-industries⁽²⁷⁾

Cette industrie se caractérise, dans tous les pays, par une dépendance forte de l'action publique, directe ou sous forme d'agences *ad hoc* :

- dépendance pour la recherche amont, où les grands appareils sont fréquemment publics (la NIH, partiellement le DOE aux États-Unis, l'INSERM...) et contractualisent avec l'industrie ;

- dépendance pour les autorisations de mise sur le marché du médicament, où la vitesse est un facteur notable de succès ;

- dépendance au regard des politiques de santé, de leurs priorités, de leurs modes de remboursement des médicaments, et de leurs politiques de fixation de prix, le cas échéant ;

- dépendance en termes juridiques de responsabilité : les accords internationaux font d'ailleurs explicitement des exceptions au principe général de libre circulation des biens et services pour les exigences de santé, compte tenu des aspects de sécurité des personnes qu'elles induisent ;

- dépendance au regard de préoccupations environnementales, pour certains produits dérivés (les OGM en sont l'illustration récente) ;

- dépendance des politiques fiscales et sociales qui, en concentrant ou non les richesses sur des tranches âgées de la population et en répartissant ou non ces richesses, à âge donné, aboutissent à des marchés différents (et des « médicaments orphelins » également différents) ;

- dépendance enfin, dans une moindre mesure, des politiques de sécurité menées (en matière de prévention d'accidents du travail, de sécurité routière...) en ce qu'elles impactent les moyennes de profils pathologiques, ou, pour les aspects de défense (une part croissante de dépenses de recherche est affectée à ce sujet aux États-Unis) ;

- on pourrait rajouter les politiques d'aide au développement, en considérant que le marché du médicament n'a pas vocation indéfiniment à être le marché des riches. La réalité force cependant à constater que sur la décennie, il est de façon quasi stable pour 85 % situé dans la triade, c'est à dire que la dépense de médicaments par individu hors de la triade a décru sensiblement...

(27) Le secteur de l'industrie pharmaceutique : des politiques industrielles variées pour des laboratoires aux objectifs multiples (Postel-Vinay, Rupprecht et alii, 1999).

Pour autant, aucune de ces politiques publiques ne sont *per se* des politiques industrielles. Elles n'ont pas pour objet la plus ou moins grande prospérité de l'industrie, qui en est une résultante. C'est donc un domaine par excellence où la politique industrielle comprend une large part d'interaction entre appareils publics. Celles-ci sont détaillées dans la contribution spécifique au CAE. Plusieurs de ses recommandations figurent dans ce qui précède, sur les brevets, la mise en œuvre de la loi sur l'innovation, la R&D, pour laquelle, comme pour les NTIC, le niveau européen est faible, et la politique visant à atteindre une masse critique sur quelques grands pôles seulement en voie d'émergence (génopôle d'Évry, Cambridge, etc.). Il faut cependant mentionner :

- sur le souhait d'une gestion globale des dépenses hospitalières et de médicament, l'étude conduite par le CNEH sous l'égide de la DIGITIP et avec la participation du secrétariat d'État à la Santé, sur les achats hospitaliers, dont la mise en œuvre des recommandations devrait dégager, à qualité de prestations égales ou améliorées, des marges de manœuvre budgétaire ;
- la nécessité de poursuivre une politique de dépenses des médicaments incluant un soutien à l'innovation et qui confère aux industriels un cadre stable et prévisible, avec une visibilité à moyen et long terme compatible avec les délais de mise sur le marché de nouveaux produits ;
- l'opportunité d'un rôle de conseil aux entreprises moyennes dans leur structuration ;
- le caractère crucial de la bioinformatique.

L'automobile

Avec 300 000 emplois directs (200 000 chez les constructeurs, 100 000 chez les équipementiers) auxquels s'ajoutent 350 000 dans l'amont industriel, 100 000 dans les services en amont, et 500 000 environ dans l'aval (ventes, réparations, assurances, crédit, etc.), deux constructeurs parmi les dix premiers mondiaux, un solde positif de 61 milliards de francs en 1998 pour 208 milliards d'exportations, 3,5 millions de véhicules produits par an (davantage en 1999), et des enjeux sociétaux majeurs en matière d'urbanisme et d'infrastructures de transport, l'automobile figure au premier rang des préoccupations industrielles.

Elle est confrontée à de profondes mutations. Le marché européen, qui représentait 85 % des ventes des constructeurs français avant la fusion avec Nissan, ne connaît plus qu'une croissance moyenne : il est désormais caractérisé par un moindre renouvellement lié à la fiabilité des véhicules, par une tendance à la perte de la valeur de statut social de l'automobile, par une pression sur les prix liée à l'accroissement de sa transparence. Biens d'équipement durable des ménages, l'automobile est sensible à la conjoncture : l'année 1993 a enregistré une chute de 17 % du marché des voitures particulières, qu'il n'a comblé qu'à partir de 1998. *A contrario*, 1999 enregistre un boom spectaculaire, avec des augmentations de ventes par exemple de plus de 12 % pour Renault. Enfin, l'euphorisation du marché a conduit

au passage du taux de pénétration par les constructeurs français de leur marché national de 77 % en 1980 à 57,2 % en 1998. Comme les marchés nationaux étant, dans la plupart des pays, source d'une marge plus élevée pour les constructeurs, il en résulte une réduction des marges.

Les constructeurs s'adaptent en conséquence : une stratégie de développement est menée sur les marchés émergents (en particulier le Mercosur). Une politique de réduction des coûts drastique est menée, avec la concentration des équipementiers, la standardisation des pièces sur plusieurs modèles, le transfert d'une part de la charge de R&D à l'amont, des coopérations ponctuelles sur la conception entre constructeurs. La fusion Renault-Nissan est venue compléter ce paysage, en lui ajoutant une dimension nouvelle.

L'État quant à lui a mené ou mène une politique au cours de la décennie qui comporte de nombreux aspects. Parmi les plus saillants :

- désengagement progressif dans le capital de Renault, facilitant ainsi des alliances (de nombreux partenaires industriels étrangers n'ont pas nécessairement envie de convoler avec un État, si éclairé soit-il...) ;
- soutien conjoncturel de la demande durant la période la plus déprimée, avec la prime à la casse et la prime qualité automobile entre 1994 et 1996 (imitée en Italie) ;
- poursuite d'un soutien à la recherche amont, via le PREDIT (450 milliards de francs sur cinq ans à compter de 1996) ;
- progressif désengagement des protections commerciales antérieures vis-à-vis du marché japonais (faisant suite à l'accord CEE-Japon de 1991, qui prend fin en 2000) ;
- négociation européenne, s'agissant de la distribution sélective ;
- évolution dans un sens plus contraignant en matière environnementale, qui, là aussi, résulte fréquemment de négociations européennes (recyclage, taxation des carburants, etc.).
- sécurité routière et des véhicules ;
- politique horizontale sur les industries dont le pyramidage des âges pose des problèmes aigus de compétitivité.

Pour l'avenir, deux axes majeurs se développent : l'évolution vers la « route automatisée » ou « route intelligente », avec ses gains de toute nature à attendre pour la collectivité, les automobilistes, les transporteurs et les industriels et le développement durable, dont plusieurs aspects sont apparus dans les politiques environnementales et européennes mentionnées ci-dessus. Il faut leur rajouter les travaux concernant les véhicules électriques, ceux fonctionnant au GNV, ceux fonctionnant au GPL.

Le textile-habillement-cuir-chaussure

Ce secteur, illustrant la loi de Ricardo, a vu ses effectifs passer en France de 450 à 260 000 de 1985 à 1996, avec un chiffre d'affaires à peu près stable aux alentours de 20 milliards ?, et une évolution dans la part de la

consommation des ménages de 26 à 23 %. Le solde commercial s'est dégradé, même si la composante habillement des « industries de luxe » est, elle, en meilleur état. Ce résultat, peu différent de ce qu'on observe en Allemagne, est cependant à comparer avec l'Italie, où le chiffre d'affaires est passé durant la même période de 40 à 60 milliards d'euros, accentuant la spécialisation de ce pays en Europe, et qui demeure une source utile de comparaisons, en même temps qu'une illustration de la théorie des « clusters ». Durant cette même période, l'évolution des l'accord multifibres dans le sens d'une plus grande ouverture à la concurrence mondiale, la disparition des protections nationales, devenues illusoires, de l'art. 115 CEE, ont concentré les outils de politique industrielle sur le « design », l'innovation dans les procédés de production et les matériaux, la lutte contre la contrefaçon et de façon générale la protection des marques et des droits de propriété industrielle. Le « plan textile » fait *a posteriori* figure d'une réponse politique sur courte période à une demande sociale forte visant à accompagner les restructurations, réponse qui, pour des raisons de compatibilité au droit communautaire notamment, n'a pas eu de suite et n'aurait pu de toutes façons être pérennisée pour des raisons budgétaires. En revanche, une analyse stratégique a été conduite sur ce secteur, visant à accroître la part immatérielle de valeur ajoutée, accroître les dépenses de publicité et l'équipement en échange de données informatisées, et intégrer les modes de diffusion que permet le commerce électronique : ses conclusions, présentées par le secrétaire d'État à l'industrie en 1998, sont intégrées par la profession. Par ailleurs, ce secteur fait l'objet d'intérêts défensifs de la France dans les négociations de l'OMC et pour le règlement du systèmes de préférences généralisées.

Plus spécifiquement, des grands groupes d'industries du luxe se sont lancés récemment dans le commerce électronique, avec le souci de valoriser leurs marques, selon des logiques qui évoluent avec les outils. Le travail de recherche en cours sur l'économie de portails pourra contribuer à un éclairage de ces stratégies.

Conclusion

L'industrie va mieux. La croissance lui donne des marges de manœuvre retrouvées. Pourtant, l'environnement concurrentiel est sans doute plus complexe qu'il n'a jamais été, les évolutions rendues plus rapides par les technologies de l'information, l'innovation plus essentielle. Dans ce contexte, les appareils publics se retrouvent, au même titre que les entreprises, dans une situation de concurrence et de coopération. L'une appelle réactivité, compétence, volonté. L'autre, outre les mêmes qualités que celles requises pour négocier, un sens de l'intérêt commun à long terme, dans une optique pacifique. Les éléments qui précèdent en tracent quelques aspects, par nature mouvants avec les dispositions prises par chaque acteur. Souhaitons qu'ils contribuent à des sociétés non seulement plus prospères et en paix, mais aussi plus solidaires et justes.

Références bibliographiques

- Bain (1991) : *Le défi français à l'Est*, Postel-Vinay (dir.), DGSI.
- Baverez F. et O. Gauthey (1987) : *Rapport sur les normes techniques en France et en Europe à l'occasion de la mise en place de l'Acte unique*, Miméo ENSMP, Cycle de formation des ingénieurs élèves.
- Bertrand G., A. Michalski et L.R Pench (1999) : « Scénarios Europe 2010 », *Cahiers de la Cellule de prospective de la Commission*, novembre.
- Catinat M. (2000) : « Deux piliers de la politique communautaire de promotion de la société de l'information : la libéralisation des télécommunications et le programme-cadre de recherche », Complément E in *Politique industrielle*, Rapport du CAE, n° 26, La Documentation Française.
- Cohen É. (1992) : *Le Colbertisme High Tech. Économie des Télécom et du grand projet*, Hachette, Collection Pluriel.
- Cohen É. (1989) : *L'État brancardier : politique du déclin industriel (1974-1984)*, Calmann-Lévy.
- Cohen S. et J. Zysman (1987) : *Manufacturing Matters: The Myth of the Post Industrial Economy*, Basic Books.
- CPCI (1999) : *Rapport annuel*, juillet.
- Davanne Olivier (1998) : « Éléments d'analyse sur le système de retraite français » in *Retraites et épargne*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 7, La Documentation Française.
- Dertouzos M., R. Lester et R.M. Solow (1989) : *Made in America. Regaining the Productive Edge*, MIT Press, Cambridge.
- Duby J-J. (2000) : « La politique française d'innovation et la concurrence internationale », Complément B in *Politique industrielle*, Rapport du CAE, n° 26, La Documentation Française.
- Dujardin Carpentier C. (2000) : « Les enjeux de la propriété intellectuelle : quelles perspectives pour le brevet communautaire », Complément H in *Politique industrielle*, Rapport du CAE, n° 26, La Documentation Française.
- Giraud P-N. (1996) : *L'inégalité du monde. Économie du monde contemporain*, Gallimard Folio.

- Guéhenno J-M. (1993) : *La fin de la Démocratie*, Flammarion.
- Guimbert S. (2000) : « La fiscalité, déterminant de l'attractivité », Complément L in *Politique industrielle*, Rapport du CAE, n° 26, La Documentation Française.
- Heisbourg F. (2000) : « Europe de la défense : la dimension industrielle », *Le Monde*, janvier.
- Krugman P. (1995) : *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, Paperback.
- Levet J-L. (2000) : « La nationalité de l'entreprise, un enjeu pour une ambition industrielle européenne », Complément N in *Politique industrielle*, Rapport du CAE, n° 26, La Documentation Française.
- Lombard D. (1997) : *Rapport sur le brevet DGSI*, Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie.
- Mc Kinsey (Postel-Vinay, dir.) (1992) : *France innovation*, Collections Études, DGSI, Ministère de l'Industrie.
- Monteiller G., G. Postel-Vinay et alii (1999) : *La politique industrielle automobile en France*, Miméo, novembre.
- Paulré et alii (2000) : *Le recentrage dans les grands groupes de haute technologie*, Observatoire des Stratégies Industrielles, Collection 'Études', DIGITIP, Secrétariat d'État à l'Industrie, avril.
- Ponssard et alii (1999) : « Rôle des fonds salariaux étrangers dans le management des entreprises », *Laboratoire de l'École Polytechnique-DIGITIP*.
- Postel-Vinay G. (1999) : *La politique industrielle en France : évolution et perspectives*, Miméo, août.
- Postel-Vinay G. et alii (1999) : *Politique industrielle et industries d'armement : quelques aspects industriels civils*, Miméo, novembre.
- Postel-Vinay G., F. Rupprecht et alii (1999) : *Le secteur de l'industrie pharmaceutique : des politiques industrielles variées pour des laboratoires aux objectifs multiples*, Miméo, novembre.
- Rochard Saint Raymond (1999) : *100 normes clés pour la France de l'an 2000*, DIGITIP, Éditions de l'Industrie, Collection 'Mode d'emploi',.
- Turquet de Beauregard G. (2000) : « Biotechnologie : une politique industrielle pour combler le retard de l'Europe? », Complément F in *Politique industrielle*, Rapport du CAE, n° 26, La Documentation Française.
- Yvetot B. (1999) : « Investissements internationaux : stratégie de localisation des grandes sociétés en Europe », Complément M in *Politique industrielle*, Rapport du CAE, n° 26, La Documentation Française.

Résumé

Le rapport rédigé par Élie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi s'appuie sur quinze compléments substantiels et documentés. Il renouvelle la problématique, dans le contexte actuel marqué par la révolution technologique, la mondialisation économique et la globalisation financière, alors que l'Europe a su instituer le Marché unique et la Monnaie unique, mais qu'elle peine à transformer ses percées scientifiques en innovations et en créations d'entreprises. Quatre parties, passant en revue successivement les aspects conceptuels, historiques, théoriques et normatifs, précèdent une conclusion générale.

Qu'est-ce que la politique industrielle ?

Les concepts ont évolué. Les stratégies de développement qu'ont pu mener en leur temps la France ou le Japon ne sont plus d'actualité. Au sein de l'OCDE, les aides publiques à l'industrie se sont maintenues, mais la part consacrée à la recherche-développement (R&D) et à la formation de capital humain croît rapidement dans tous les pays. Cependant, les dépenses de R&D restent beaucoup plus faibles en Europe (115 milliards de dollars en 1997) qu'aux États-Unis (180 milliards de dollars en 1997) et l'écart est encore plus grand en termes d'aides publiques (rapport de 1 à 3,5). À cela s'ajoute un retard considérable en termes de formation brute de capital fixe, qui depuis 1993 a crû au rythme annuel de 3 % en Europe au lieu de 7 % aux États-Unis.

Ces écarts sont d'autant plus préoccupants que l'industrie fait un retour impressionnant au centre de toute politique de compétitivité. L'importance des enjeux est attestée par la part croissante des biens industriels dans les exportations des pays de l'OCDE (par exemple, + 6,4 % par an pour les États-Unis, + 4,3 % par an pour la France, sur la période 1980-1994). Or les atouts des espaces économiques les uns par rapports aux autres sont plus que jamais *construits*, reposant à la fois sur des infrastructures scientifiques et technologiques (stock de connaissances, système de R&D, formation scientifique), sur des normes sociales, sur des modes d'organisation et des institutions (par exemple, Justice).

Politiques industrielles européennes

La construction européenne a été marquée dès le départ à la fois par l'échec de l'Euratom, décevant les espoirs de politique technologique européenne de la France, et par le succès du Marché commun, axé sur une intégration toujours plus poussée des marchés européens, laissant toutefois les États-membres mener des politiques autonomes de développement national (économie sociale de marché allemande ou colbertisme high tech français).

Au début des années quatre-vingt, l'Europe dut gérer le repli en bon ordre dans les secteurs en difficulté. Elle tenta néanmoins de répondre au défi stratégique américain « guerre des étoiles » par le lancement d'une politique technologique volontariste : coopération bi ou multilatérales dans le programme Eurêka ; programmes communautaires dans le domaine des hautes technologies (Esprit, Brite, etc.). Mais cette politique a donné peu de résultats (en comparaison du succès d'initiatives indépendantes comme les programmes Airbus ou Ariane).

Compromis en principe équilibré, l'Acte unique (1986) a consacré en pratique la prééminence de la politique de la concurrence, sous l'impulsion de la DG4 (qui dispose d'importants pouvoirs d'instruction et de sanction). La politique commerciale a parfois été sensible aux arguments des industriels (accord nippo-européen sur l'automobile). Mais la politique technologique, au nom de la cohésion économique et sociale, s'est enlisée dans un saupoudrage de fonds au demeurant très faibles (2 % du budget communautaire, soit 0,02 % du PIB communautaire).

Le Traité de Maastricht (1992), tout en reconnaissant pour la première fois dans les textes (art. 157 ex 130) la compétitivité de l'industrie, comme une question d'intérêt communautaire, a, dans les faits, donné la priorité (sur la base de l'art. 86 ex 90) à la libéralisation-déréglementation des secteurs jusque-là organisés sur la base de monopoles publics dans la plupart des États-membres. À cet égard, le secteur des télécommunications a fait l'objet d'une politique active et préfiguratrice, mais qui ne se diffuse que lentement dans les autres secteurs (énergie, fret ferroviaire).

La politique industrielle absente de la théorie économique

La théorie standard, selon laquelle le marché concurrentiel permet d'allouer les ressources avec une efficacité optimale au sens de Pareto, est le fondement même de la politique de la concurrence.

Cette théorie appelle une intervention des pouvoirs publics en cas de défaillance du marché (rendements d'échelle croissants, fonctionnement non concurrentiel, asymétries d'information, etc.) et aussi en cas d'existence d'externalités. Ces différents cas se présentent en particulier dans le domaine de la recherche de base ou de la recherche-développement et justifient selon les cas soit une prise en charge publique directe, soit la mise en

place d'incitations pour orienter le comportement des acteurs (chercheurs, entreprises, etc.) ou pour les encourager à coopérer.

La théorie évolutionniste place l'innovation et le changement technologique au cœur de la croissance. La plus ou moins grande capacité de chaque nation à s'approprier les nouvelles technologies est alors reliée à son « *système national d'innovation (SNI)* », ensemble d'institutions, de procédures et d'articulation entre acteurs, dont dépend la diffusion des connaissances et l'accumulation des *effets d'apprentissage*.

La nouvelle approche de l'économie internationale souligne, elle aussi, le rôle des effets d'échelle et des effets d'apprentissage, qui confèrent à la politique commerciale un caractère *stratégique*, pouvant justifier des interventions publiques. Quant à la nouvelle géographie économique, elle montre à la fois le maintien d'*effets de frontière* (les échanges intra-canadiens sont largement supérieurs aux échanges entre le Canada et les États-Unis) et, au sein de chaque nation, le développement d'*effets d'agglomération* comme facteur d'accélération de la croissance : plus grande variété de choix pour les consommateurs, meilleurs appariements salariés-employeurs, organisation plus aisée de la formation professionnelle, accumulation plus facile de l'expérience, effet de réseau entre chercheurs favorable à l'innovation. Des effets similaires sont à l'œuvre dans les districts industriels. Le bénéfice économique découlant de la concentration est alors perdu en cas de saupoudrage des aides.

Enfin, selon la théorie des *clusters* (ou des *grappes industrielles*), les politiques industrielles efficaces sont celles qui s'adressent à des *sous-systèmes industriels spécifiques*, sur lesquels est concentré un ensemble de moyens : capacité de recherche, capital-risque, enseignement universitaire basé sur le « training », existence d'industries en aval et en amont. Loin d'être horizontale, ces politiques sont sectoriellement et géographiquement ciblées, ce qui exige une programmation ascendante et non pas descendante. Les avantages compétitifs se construisent en effet par une forte spécialisation.

Les faiblesses des politiques industrielles horizontales en Europe

La relation science-innovation, qui était prioritairement motivée par des préoccupations de Défense d'abord, de consolidation des bases technologiques de l'industrie ensuite, a désormais pour enjeu la maîtrise de la *société de la connaissance et de l'information*.

Or, force est de constater que l'Europe a décroché en termes de spécialisation industrielle, de R&D, d'innovation et de renouvellement du tissu industriel. La part des dépenses de R&D au sein de l'union européenne était en 1994 de 1,9 % du PIB au lieu de 2,6 % aux États-Unis et 2,5 % au Japon. La Commission souligne le *paradoxe européen* : « comparées aux

performances scientifiques de ses principaux concurrents, celles de l'Europe sont excellentes, mais au cours des quinze dernières années, ses performances technologiques et commerciales dans les secteurs de haute technologie se sont détériorées ». Le nombre de brevets par unité de DIRDE(*) est nettement plus faible dans l'Union qu'aux États-Unis et cet écart augmente.

Le rythme de transformation de l'appareil productif est plus rapide aux États-Unis. Une analyse des mille plus grandes entreprises mondiales en termes de capitalisation boursière indique que, parmi celles qui ont été créées depuis 1980, soixante-quinze sont américaines et trente-six européennes, mais que parmi ces entreprises, le nombre des créations *ex nihilo* (le reste résultant de fusions-acquisitions) est de vingt-trois aux États-Unis et seulement de trois en Europe. En outre, les créations américaines se concentrent dans les secteurs des nouvelles technologies de l'électronique-informatique-télécommunication, mais aussi de la biotechnologie (chiffre d'affaires six fois plus élevé aux États-Unis qu'en Europe).

Au total règne en Europe une situation d'*incohérence* en matière de politiques industrielles, en raison notamment du déséquilibre qui affecte le « triangle » des politiques concurrentielle, commerciale et technologique.

Conclusion générale

Le rapport évoque trois scénarios pour l'Europe en matière industrielle. Une convergence canalisée, résultant des contraintes fonctionnelles du Marché unique et de la Monnaie unique. Une politique horizontale de compétitivité, rétablissant l'équilibre au sein du « triangle » précité. Une politique structurante, se donnant le passage de l'Europe à l'économie de la connaissance comme objectif prioritaire, autour duquel tout le reste s'ordonne et se hiérarchise.

Au demeurant, pour permettre l'émergence de la société de la connaissance et de l'information, six chantiers apparaissent décisifs.

Accroître significativement les moyens en R&D

- augmenter sensiblement l'effort européen de recherche, le recentrer (son objectif ne peut être l'aménagement du territoire) et rendre plus efficace le système recherche-innovation-industrie ;
- mener des politiques de rattrapage dans les technologies stratégiques (technologies de l'information, sciences du vivant, matériaux) et consolider l'assise technologique européenne (véhicule propre, technologies militaires duales, nouvelles énergies, aéronautique et espace, santé et vieillissement, sciences de la ville) ;
- repenser Eurêka.

(*) Dépense intérieure de R&D.

Intégrer les politiques de la concurrence, du commerce et de la spécialisation

- autoriser les consolidations industrielles, qui passent par des alliances trans-européennes, des intégrations verticales ou des concentrations ;
- élaborer une doctrine commerciale pour un ordre marchand équitable, régulé et prévisible, tenant compte du développement durable, de l'exception culturelle et du refus du dumping ;
- mettre en place un Conseil de sécurité économique sur le modèle américain.

Adopter une conception systémique de la compétitivité, passant par la promotion de sous-systèmes industriels

- mobiliser et articuler les diverses ressources concourant aux avantages compétitifs ;
- promouvoir l'émergence de « clusters » d'innovation ; articuler clusters et écoles doctorales ;
- veiller à ce que les entreprises innovantes ne disparaissent pas prématurément (victimes de procédures conçues pour les grandes entreprises).

Renouveler les politiques structurelles horizontales

- avancer sur la voie du « brevet européen » ; mettre en place au niveau européen des dispositifs d'arbitrage sur les litiges ; réduire l'insécurité juridique en spécialisant quelques tribunaux ;
- accélérer la libéralisation des services publics ;
- réduire les écarts de fiscalité entre les États-membres, en reconsidérant les régimes d'exception accordés à certains États-membres, en réexaminant les taux marginaux lorsqu'ils sont désincitatifs et la taxation des entreprises qui font des pertes ;
- faire émerger un capitalisme européen, notamment en étendant l'actionnariat salarié et sa représentation en Conseil d'administration ; mieux rémunérer le capital humain.

Clarifier des dispositions institutionnelles

- axer l'action communautaire sur les priorités de la recherche et l'excellence scientifique (sans souci de cohésion et de juste retour) ; renvoyer au niveau national la gestion de certains programmes ;
- évoluer rapidement vers des instances de régulation communautaires pour les services publics, ainsi que pour les systèmes prudentiels et de contrôle des opérations boursières.

Développer une ingénierie institutionnelle

- créer des organismes publics ou mixtes à l'échelle communautaire dans le domaine de la recherche de base, ce qui permettra notamment de rationaliser la politique des grands équipements ;

- coordonner les fonctions qui continueront à relever de la subsidiarité, par des exercices comparatifs (« benchmarking ») permettant d'améliorer la connaissance réciproque et de dégager progressivement les « meilleures pratiques ».

Pour les auteurs du présent rapport, le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) manifeste une prise de conscience du décrochage de l'Europe et un objectif a été fixé. Cependant selon eux, c'est le scénario de la convergence canalisée qui paraît ainsi s'être imposé. Ils concluent : « L'exemple américain nous l'enseigne, il n'y a pas émergence technologique sans augmentation significative de l'effort de recherche et d'investissement, sans mobilisation des moyens scientifiques, industriels et politiques, sans partenariat public/privé et diffusion des usages innovants dans les grandes structures publiques ». « La France va bientôt présider l'Union. À elle de sortir de la défense frileuse de situations qu'elle sait inefficaces et coûteuses, pour embrasser une stratégie ambitieuse de promotion des technologies de l'information, laquelle passe à la fois par la déréglementation des services publics en réseau et par la construction volontaire d'une communauté scientifique, technologique et industrielle européenne dans le secteur des technologies de l'information ».

Dans son commentaire, François Morin estime profondément juste (même s'il n'est pas tout à fait nouveau) le diagnostic d'un décrochage de l'Europe par rapport aux États-Unis. Le rapport lui paraît rechercher des points d'équilibre parfois indécis : entre faciliter ou infléchir les logiques de marché ; entre renoncement à toute politique sectorielle et préconisation de la politique des clusters ; entre imitation du modèle américain et sauvegarde du modèle social européen ; entre les trois scénarios. Quatre points de discussion sont ensuite soulevés : l'accès des PME aux ressources financières n'est pas une difficulté pour celles qui dépendent de groupes, ce qui est plus fréquemment le cas en Europe qu'aux États-Unis ; une analyse comparative précise montrerait qu'au colbertisme français répond souvent un interventionnisme aussi important dans d'autres pays (États-Unis compris) ; la mobilité internationale des capitaux et leur focalisation sur des secteurs particuliers engendrent, par effet richesse, des distorsions et des déséquilibres croissants qu'il conviendrait d'intégrer dans la problématique ; enfin, il faudrait contrebalancer le poids du paradigme technologique par le rôle des institutions et des acteurs dans la dynamique du changement.

Pour Michel Didier, l'existence en Europe d'un certain essoufflement de l'économie et d'un certain retard industriel, indubitable pour les technologies de l'information, l'est peut-être moins dans les autres secteurs, où l'influence du décalage conjoncturel peut expliquer une partie du retard. Maintenant que l'euro est en place, la croissance pourrait s'installer durablement en Europe, même si l'on peut avoir l'intuition que pour cela beaucoup d'obstacles structurels doivent encore être levés, comme le suggère la comparaison saisissante de la dynamique des créations d'entreprises en

Europe et aux États-Unis. Suivent plusieurs commentaires sur les propositions du rapport : d'accord pour aller vers des instances de régulation européennes, car la mosaïque actuelle des instances nationales est un handicap important (comparé par exemple à la gestion unifiée par le Federal Drug Administration américaine). D'accord aussi pour conjuguer les différentes politiques (concurrentielles, commerciales, technologiques, éducatives, fiscales, territoriales), mais comment organiser cette coordination, qui à Bruxelles dépend de commissaires et de directeurs différents ? Enfin, peut-on cette fois encore éluder la question : quelle méthode proposer pour définir des orientations sectorielles prioritaires ?

Summary

Industrial Policy

Élie Cohen and Jean-Hervé Lorenzi's report, entitled "From industrial policies to competitiveness policies in Europe", is based on fifteen documented appendices. It restates the issues raised by technological revolution and economic and financial globalization, during which Europe has established the Single Market and the single currency, but has encountered difficulties in transforming scientific progress into innovation and the creation of new companies. The report includes four chapters, covering the conceptual, historical, theoretical and normative aspects in succession, followed by an overall conclusion.

What is industrial policy?

Concepts have evolved. Development strategies adopted in the past by France or Japan are no longer appropriate. Within the OECD, government aid to industry has been maintained, but the share devoted to research and development (R&D) and to human capital formation has been growing rapidly in all countries. R&D spending however has remained much lower in Europe (\$115 billion in 1997) than in the United States (\$180 billion in 1997) and the gap is even wider in terms of government aid (ratio of 1 to 3.5). There is also a substantial lag in terms of gross fixed capital formation which has been growing at an annual rate of 3% in Europe since 1993 as opposed to 7% in the United States.

These gaps are all the more preoccupying in that industry has staged an impressive comeback to the forefront of competitiveness policy. The growing share of manufactured goods in OECD-member countries' exports (for example, 6.4% growth per annum in the United States, 4.3% per annum in France between 1980 and 1994). In fact the relative strengths of the various economic zones in relation to each other have been acquired through a *building up* process to a far greater extent than before, as they rest on scientific and technological infrastructures (store of knowledge, R&D system, scientific training), social standards, organizational modes and institutions (for example, justice).

European industrial policies

From the outset, the move towards European Union was marked by the failure of Euratom which dashed French hopes of a European policy on technology, and the success of the Common Market, based on ever increasing integration of the European markets, which nonetheless enabled the member States to implement an autonomous policy of national development (the social market economy in Germany or French high tech “dirigisme”).

In the early eighties, Europe was compelled to manage a phased withdrawal from declining sectors. It nonetheless attempted to respond to the American strategic challenge (“Star Wars”) by introducing an ambitious policy in the field of technology, involving bilateral or international cooperation through the Eureka program, as well as Community programs in the field of high technology (Esprit, Brite, etc.). However the results produced by this policy proved disappointing compared with the success of independent initiatives such as the Airbus or Ariane programs.

While the Single Act of 1986 was in theory intended as a compromise, it in fact confirmed the predominance of competition policy under the aegis of DG4 (which has considerable power in terms of directives and sanctions). Trade policy has at times responded to the concerns expressed by industrialists (automobile industry agreement between Japan and Europe). However, in order to preserve economic and social cohesion, technology policy has come to a virtual standstill, as a result of the minimal amount of sparsely allocated funds made available (2% of the Community budget, i.e. 0.02% of the Community’s GDP).

Although the Maastricht Treaty (1992) provided specific recognition for the first time (art. 157 ex 130) of the importance of industrial competitiveness to Community interests, in actual fact it gave priority (on the basis of art. 86 ex 90) to the liberalization and deregulation of sectors hitherto operating as state monopolies in most of the member countries. In this respect, the active policy applied in the telecommunications sector has provided a foretaste of future developments, but has only slowly spread to other sectors (energy, rail freight).

The absence of industrial policy from economic theory

The standard theory, whereby a competitive market enables resources to be allocated with the greatest degree of efficiency according to Pareto, forms the very foundation of competition policy.

This theory calls for State intervention in the event of market failure (growing economies of scale, lack of competitiveness, information asymmetry etc.) or the emergence of externalities. These various situations arise particularly in the area of basic research or research and development (R&D) and may either require direct government aid or the establishment of incentives in order to influence the behavior of the agents (researchers, companies etc) and to encourage them to cooperate.

Evolutionist theory places innovation and technological change at the heart of growth. Each nation's greater or lesser capacity to acquire new technology is thus linked to its "*national system of innovation*" (NSI), representing a whole structure of institutions, procedures and links between the agents, on which the dissemination of knowledge and the accumulation of *learning effects* are dependent.

The new approach to the international economy also emphasizes the role of economies of scale and learning effects that confer a *strategic* character on trade policy, potentially requiring government intervention. The new economic landscape illustrates both the continuing impact of *border effects* (intra-Canadian trade flows are much larger than flows between Canada and the United States), as well as the emergence of *agglomeration effects* as a factor contributing to the acceleration of growth: more choice for consumers, a better relationship between employees and employers, greater flexibility in organizing professional training, greater opportunity to gain experience, together with a networking effect among researchers that contributes favorably to innovation. A similar process is underway in industrial areas. The economic benefits of these concentration effects are lost if aid is dispersed.

Finally, according to the theory of *clusters* (or *industrial groupings*), effective industrial policies are based on *specific industrial sub-systems*, on which a whole range of resources have been concentrated: research capacity, venture capital, university education based on "training", as well as existing industries both upstream and downstream. Far from being horizontal, these policies are targeted on a sector and geographical basis, thereby requiring a "bottom-up" rather than a "top down" approach. Competitive advantages are in fact achieved through a high degree of specialization.

The weaknesses of industrial policies in Europe

The relationship between science and innovation which was driven first and foremost by Defense issues, rather than consolidation of the technological base in industry, is now governed by the challenge arising from the *knowledge and information-based society*.

The reality of the situation is that Europe has fallen behind in terms of industrial specialization, R&D, innovation and the renewal of industrial infrastructure. R& D spending within the European Union has fallen in 1994 to 1.9% of GDP versus 2.6% in the United States and 2.5% in Japan. The Commission emphasizes the *European paradox*: "Europe's scientific achievements compared with those of its main competitors are excellent, but over the past 15 years, its technological and commercial achievements in the field of high technology have dwindled". The number of patents per unit of IRPS(*) is distinctly lower within the Union than in the United States and this gap has been widening.

(*) Internal R&D spending.

The pace of change of the productive infrastructure is faster in the United States. An analysis of the world's 1,000 largest corporations in terms of market capitalization highlights the following: among the companies established since 1980, there are 75 American and 36 European companies. Among these companies, there were 23 new ventures (the remainder having arisen from mergers and acquisitions) in the United States, as opposed to a mere three in Europe. Furthermore, newly established businesses in the United States have been concentrating on new technology in areas such as electronics, information systems and telecommunications, together with biotechnology (where sales are six times higher in the United States than in Europe).

The overall situation in Europe is one of inconsistency in terms of industrial policies, especially in view of the imbalance within the triangular relationship linking policies in the areas of competition, trade and technology.

Overall conclusion

The report suggests three possible scenarios for European industry: either channeled convergence, arising from the functional constraints of the Single Market and the single currency, or a horizontal competitiveness policy in order to reestablish equilibrium within the above-mentioned triangle, or a structural policy whose main goal will be to ensure the transformation of the European economy into a knowledge economy, implying that this goal will take precedence over all other issues.

Moreover, six crucial issues must be addressed in order to enable the emergence of the knowledge and information economy.

Substantially increase R&D resources

- devote substantially more resources to the R&D effort in Europe, refocusing it and improving the efficiency of the relationship between research, innovation and industry;
- implement catch-up policies in strategic, technological areas (information technology, life sciences, materials) and consolidate the European technological base (pollution-free vehicles, dual military technology, new sources of energy, aeronautics and space, health and old age, urban science);
- rethink Eureka.

Integration of competition, trade and specialization policy

- authorize industrial consolidation, involving trans-European alliances, vertical integration or consolidation;
- define a trade policy in order to establish an equitable, regulated and predictable economic order, taking into account durable development, the cultural exception and a rejection of dumping;
- establish an economic security Council based on the American model.

Adopt a systemic approach to competitiveness, based on the promotion of industrial sub-systems

- gather and assemble the various resources required for achieving a competitive advantage; encourage the emergence of innovative “clusters”; combine clusters and university partnerships;
- ensure that innovative companies do not close down prematurely (as they become ensnared in procedures designed for major corporations).

Renew horizontal structural policies

- make further progress towards a “European patent”; establish a European arbitration panel in order to handle disputes; reduce legal insecurity by appointing specialized courts;
- accelerate the liberalization of public services;
- reduce discrepancies in the tax regimes of the member States, by reassessing the special treatment granted to certain member States, as well as reviewing marginal rates of taxation when the latter have a dissuasive effect, together with the taxation of loss-making companies;
- encourage the emergence of European capitalism, namely through the extension of employee share ownership and employee representation at board level; improve the remuneration of human capital.

Provide a clearer definition of the institutional framework

- steer community action towards priority areas such as research and scientific excellence (irrespective of issues such as cohesion and a fair return); ensure that certain programs are managed at a national level;
- ensure a swift transition towards a community regulation of public services, together with prudential systems and the regulation of stock market transactions.

Develop an institutional engineering framework

- establish public sector bodies or joint public/private sector bodies at a community level, in order to cover basic research, thus ensuring the rationalization of major capital expenditure programs;
- coordinate the areas that remain governed by subsidiarity, through a comparative process (“benchmarking”) aimed at achieving better mutual understanding and ultimately at establishing the principles of “best practices”.

The authors of this report feel that the European summit held in Lisbon (March 2000) reflected an awareness of Europe’s lag and that goals have now been set. However the scenario of channeled convergence seems to have been established. Their conclusion is as follows:

- “As illustrated by the American example, technological development requires a major increase in the commitment to research and development,

greater scientific, industrial and political resources, as well as partnership between the public and private sectors and the dissemination of innovative practices among major public sector bodies”;

- “France is about to assume the presidency of the Union. It should renounce its defensive stance in support of policies that have proved both costly and ineffective, and should adopt an ambitious strategy based on the promotion of information technology, implying deregulation of network-based public services, together with a determined effort to establish a scientific, technological and industrial community in Europe in the information technology sector”.

François Morin emphasizes the extreme accuracy of the diagnosis regarding Europe’s lag in relation to the United States, while pointing out that this has in fact been the case for some time. In his view, the report lacks clarity in terms of the definition of the balance to be struck between further encouragement or restraint of market logic, between the abandoning of a sector-focused policy and the advocacy of a “cluster” policy, between reproducing the American model and preserving the European social model, as well as choosing between the three scenarios. The four following points are then discussed: SMIs that have close ties with major groups, are more frequently found in Europe than in the United States; accurate technical analysis would tend to show that French “dirigisme” is matched by an equal degree of state interventionism in other countries, including the United States; the mobility of international capital flows and their emphasis on specific sectors generates distortions and imbalances through the wealth effect and these issues should be addressed in the overall assessment; finally, the weight of the technological paradigm should be offset by the role of institutions and the agents involved in the dynamics of change.

In Michel Didier’s view, while there has undoubtedly been a loss of economic momentum and a lag in industrial terms in the information technology area in Europe, this has been less noticeable in other sectors, where cyclical gaps may at least partly account for the lag. Following the introduction of the euro, growth may be set to last in Europe, although admittedly there are many remaining structural obstacles, as illustrated by the striking comparison between Europe and the United States in terms of the establishment of new companies. Several comments ensue in relation to the recommendations formulated in the report: there is acceptance of the need to move towards a European regulatory framework, as the current patchwork of national bodies represents a major handicap (in comparison for example with the homogeneous approach of the American Federal Drug Administration). There is also broad agreement over the need for policy coordination in various areas (competition, trade, technology, education, taxation, territoriality), but how should this be managed, given the involvement of different Commissioners and directors in Brussels? Finally, is the crucial issue of the method to be advocated for defining the main sector priorities to be eluded yet again?

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Gilbert Cette

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Joël Maurice

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Politiques structurelles
Questions européennes*

Jean Pisani-Ferry

Chargé de la Mission
'Conditions du retour au plein emploi'
par le Premier ministre
Membre du CAE

*Politique économique
Questions européennes et internationales*

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre
Membre du CAE

*Environnement
Négociations commerciales multilatérales*

Lucile Olier

Conseiller Scientifique

Protection sociale

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires

01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr

