

N° 4025

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mars 2021.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

*sur l'avenir de la politique industrielle européenne,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. PATRICE ANATO ET MICHEL HERBILLON  
Députés

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* Mme Sabine THILLAYE, présidente ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, vice-présidents ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, secrétaires ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, Frédérique DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Mme Chantal JOURDAN, M. Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Patrick LOISEAU, David LORION, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Jean-Baptiste MOREAU, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Benoit SIMIAN, Mme Michèle TABAROT.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UNE PRISE DE CONSCIENCE RÉCENTE DE LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE PLUS VOLONTARISTE</b> .....	9
<b>A. L'ABSENCE DE VÉRITABLE POLITIQUE INDUSTRIELLE NUIT AUX INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	9
1. Une politique industrielle en retrait par rapport au droit de la concurrence .....	9
a. Les mesures générales de compétitivité ne constituent pas une politique industrielle.....	9
b. Un déséquilibre normatif inscrit dans les traités au détriment de la politique industrielle.....	11
2. De nombreuses justifications économiques et politiques à la création d'une véritable politique industrielle au niveau européen .....	13
a. Bénéfices économiques d'une politique industrielle dans les domaines où sont identifiées de fortes externalités positives.....	13
b. De nouveaux défis industriels à relever : le numérique et la transition environnementale.....	15
c. La nécessité révélée par la pandémie de préserver l'indépendance industrielle et technologique de l'Union.....	16
3. Choisir les secteurs stratégiques au niveau européen et mettre en œuvre la politique industrielle de manière interétatique .....	18
a. Définir des objectifs, une méthode et un périmètre d'intervention pertinents .....	18
b. La politique industrielle doit être définie et coordonnée au niveau européen, sans négliger le rôle des différents États membres .....	20
<b>B. LA NAISSANCE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE FONDÉE SUR LA NOTION D'AUTONOMIE STRATÉGIQUE</b> .....	21
1. Le changement de contexte international justifie la création d'une politique industrielle européenne plus volontariste et plus stratégique.....	21
a. Des asymétries entre l'Union européenne et ses concurrents.....	21

b. La Chine conduit une véritable politique industrielle, avec un certain succès.....	22
i. Financement et coordination : les leviers de la politique industrielle chinoise .....	23
ii. Une véritable stratégie industrielle de long terme qui s'appuie aussi sur la réglementation et sur un droit de la concurrence souple .....	24
c. L'Union européenne a pris conscience de la nécessité de défendre ses intérêts ....	24
2. À la demande du Conseil européen, la Commission a annoncé une nouvelle stratégie industrielle fondée sur l'autonomie stratégique.....	26
a. Une volonté politique forte portée par le Conseil européen.....	26
b. Une nouvelle politique industrielle orientée vers une « double transition », environnementale et numérique .....	27
<b>II. DES OUTILS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DÉSORMAIS NOMBREUX MAIS PEU LISIBLES, QU'IL FAUDRAIT RENFORCER ET ARTICULER .....</b>	<b>28</b>
<b>A. LES PIIEC : UN OUTIL EFFICACE À SIMPLIFIER ET À ÉTENDRE, EN COHÉRENCE AVEC L'OBJECTIF D'AUTONOMIE STRATÉGIQUE.....</b>	<b>29</b>
1. Un régime juridique complexe défini par une communication de 2014.....	29
a. Critères d'éligibilité : définition des « projets importants d'intérêt européen commun ».....	30
b. Critères de compatibilité des « aides PIIEC » avec le marché intérieur .....	31
2. Un outil efficace mais peu utilisé à ce jour.....	31
a. Succès des premiers PIIEC.....	32
b. Accélérer la création de nouveaux PIIEC .....	33
3. Une réforme nécessaire : simplifier le cadre des PIIEC et élargir son champ d'application.....	33
a. Un cadre administratif trop lourd et insuffisamment agile.....	34
b. Une compréhension trop restrictive de la notion « d'intérêt européen commun »..	36
<b>B. CHAÎNES DE VALEUR STRATÉGIQUES, ÉCOSYSTÈMES, ALLIANCES INDUSTRIELLES : DES OUTILS À RENDRE OPÉRATIONNELS .....</b>	<b>37</b>
1. Une nouvelle politique industrielle fondée sur des « écosystèmes », les alliances industrielles et les chaînes de valeur stratégiques .....	37
a. « Ecosystèmes ».....	38
b. Alliances industrielles.....	38
c. Chaînes de valeur stratégiques .....	40
2. Des concepts à clarifier et à mieux articuler afin d'établir une politique industrielle globale et cohérente.....	41
a. Des concepts mal définis et insuffisamment articulés .....	41
i. Les alliances industrielles ont un statut et une finalité ambigus .....	41
ii. Des « écosystèmes » définis de manière trop large, sans portée opérationnelle.....	42
iii. Aucun lien n'a été fait entre chaînes de valeur stratégique et PIIEC.....	43
b. Un défaut de gouvernance et de caractère opérationnel .....	43

i. Le « Forum stratégique pour les PIIEC » était une structure très prometteuse, mais seulement temporaire .....	43
ii. Un « forum industriel » récemment créé, dont le périmètre est plus restreint et les prérogatives moins importantes .....	44
iii. Une multitude de structures qui apparaissent redondantes et dont la valeur ajoutée mérite d’être interrogée .....	45
c. La nécessité de créer une gouvernance plus cohérente pour la totalité des outils de la nouvelle politique industrielle.....	46
<b>III. METTRE L’ENSEMBLE DES POLITIQUES DE L’UNION AU SERVICE D’UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE AMBITIEUSE.....</b>	<b>47</b>
A. CRÉER UNE « DARPA EUROPÉENNE » POUR FAVORISER L’INNOVATION DE RUPTURE .....	47
1. Le Conseil européen de l’innovation : une démarche inédite en faveur de l’innovation de rupture.....	48
2. Clarifier les objectifs du CEI et affirmer sa dimension « d’excellence » .....	50
3. Créer une véritable DARPA européenne, davantage intergouvernementale et ouverte à certains États européens tiers .....	52
B. FAIRE UN USAGE STRATÉGIQUE DES INSTRUMENTS DU MARCHÉ INTÉRIEUR, DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE ET DE LA POLITIQUE COMMERCIALE .....	53
1. Faire un usage stratégique des outils réglementaires du marché intérieur.....	54
a. L’interdiction de certains biens à forte empreinte carbone : la voie prometteuse du « règlement batteries » .....	54
b. Règles de la commande publique : mettre les clauses sociale et environnementale au même niveau que la clause prix .....	55
2. Articuler politique de concurrence et politique industrielle .....	56
3. Affirmer plus clairement l’articulation de la nouvelle politique commerciale avec la nouvelle politique industrielle.....	59
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>63</b>
<b>PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS .....</b>	<b>65</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS .....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE N° 2 : ÉTATS PARTICIPANT AUX PIIEC EN COURS .....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXE N° 3 : PRÉSENTATION DE L’ALLIANCE POUR UN HYDROGÈNE PROPRE.....</b>	<b>90</b>



## INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a présenté, en novembre 2019, un rapport d'information sur *Le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation*. Celui-ci concluait que les critiques souvent adressées au droit européen de la concurrence « devraient en réalité se concentrer sur l'absence de véritable politique industrielle européenne »<sup>(1)</sup>, principale explication au recul de l'Union européenne dans la compétition industrielle et technologique mondiale. L'objet de ce rapport est précisément d'analyser les lacunes de la politique industrielle européenne et de proposer des réformes pour que l'Union européenne redevienne une économie résiliente et une puissance d'innovation.

La politique industrielle a longtemps été négligée par l'Union européenne, qui a privilégié l'intégration de son marché intérieur – droit de la concurrence, prohibition des aides d'État – à la construction de grands groupes industriels d'envergure mondiale. Ces dernières années, à la faveur de l'évolution du contexte international, l'Union européenne a toutefois pris conscience de la nécessité de construire une véritable politique industrielle pour défendre ses intérêts stratégiques.

Sous l'impulsion de Thierry Breton, commissaire en charge du marché intérieur, la Commission européenne a annoncé le 10 mars 2020 une « nouvelle politique industrielle » nettement plus structurée et plus ambitieuse que les précédentes. Cette politique industrielle repose sur le concept d'une « double transition », environnementale et numérique : « Nous avons maintenant besoin d'une nouvelle voie industrielle pour l'Europe, qui soit à la hauteur des ambitions d'aujourd'hui et des réalités de demain. Cette approche repose sur la capacité de l'industrie européenne de conduire la double transition et de stimuler notre compétitivité. L'industrie ne peut se contenter de s'adapter : elle doit à présent devenir l'accélérateur et le catalyseur du changement et de l'innovation. »

La crise de Covid-19 a également montré la nécessité pour l'Union de préserver son indépendance, ou « autonomie stratégique », ce qui implique la maîtrise de certaines technologies clés et la relocalisation des chaînes de valeur « essentielles », par exemple dans le secteur de la santé.

---

(1) Rapport enregistré le 27 novembre 2019 et présenté par M. Patrice Anato et Mme Constance Le Grip, députés.

Il apparaît ainsi nécessaire d'élaborer une politique industrielle plus volontariste au niveau européen, fondée sur quelques priorités sectorielles – l'environnement et les nouvelles technologies – et sur une nouvelle finalité, celle d'assurer l'autonomie stratégique de l'Union européenne (I).

À cet égard, vos rapporteurs considèrent que les instruments de la « nouvelle politique industrielle » sont parfois peu lisibles et manquent de portée opérationnelle. Il convient donc de les redéfinir, de les renforcer et de mieux les articuler afin que les changements dans les discours se traduisent de manière concrète (II).

Enfin, il est nécessaire que l'Union européenne se dote d'une stratégie industrielle globale qui, sans se limiter aux seuls outils de politique industrielle, intègre l'ensemble des outils dont elle dispose : le droit de la concurrence, la politique commerciale et les normes du marché intérieur, qui doivent être mis au service d'objectifs cohérents (III).

## **I. UNE PRISE DE CONSCIENCE RÉCENTE DE LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE PLUS VOLONTARISTE**

La construction européenne a longtemps été fondée sur l'idéal de libre-échange et de concurrence non faussée, ce qui s'est traduit par une politique commerciale « ouverte » et par un droit de la concurrence rigoureux qui veillait à l'intérêt du consommateur plutôt qu'aux ambitions industrielles. Ces dernières années, la conscience européenne a toutefois évolué et l'Union européenne se montre désormais plus favorable à l'instauration d'une véritable politique industrielle dans certains secteurs « d'avenir » – les nouvelles technologies et l'industrie verte – et dans l'objectif de préserver son « autonomie stratégique ».

### **A. L'ABSENCE DE VÉRITABLE POLITIQUE INDUSTRIELLE NUIT AUX INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE**

Pour des raisons qui tiennent à l'absence de consensus entre les États membres à ce sujet, l'Union européenne n'a pas de politique industrielle au sens strict. Une politique industrielle européenne ambitieuse serait pourtant justifiée par les nouveaux défis technologiques et environnementaux, à la fois pour des raisons économiques (recherche de la croissance) et pour des raisons politiques (recherche de l'autonomie stratégique), alors que la dépendance de l'Union envers ses partenaires commerciaux apparaît de moins en moins soutenable.

#### **1. Une politique industrielle en retrait par rapport au droit de la concurrence**

Bien qu'il soit possible de considérer que toutes les mesures visant à renforcer la compétitivité et l'efficacité du marché intérieur relèvent d'une « politique industrielle » au sens large, l'Union européenne n'a pas de politique industrielle au sens propre. Dans les traités, les objectifs de politique industrielle sont subordonnés aux principes du droit de la concurrence et aux règles du marché intérieur : il en découle un certain déséquilibre qui empêche l'émergence d'une véritable politique industrielle européenne.

##### ***a. Les mesures générales de compétitivité ne constituent pas une politique industrielle***

Selon une définition extensive, la « politique industrielle » regroupe l'ensemble des politiques économiques qui concourent, directement ou indirectement, à la compétitivité des entreprises. Dans ce sens, la fiscalité, les politiques de recherche et de formation, les mesures visant à réduire les distorsions et à laisser jouer les mécanismes de marché peuvent être comprises comme des instruments de politique industrielle. Ces mesures sont dites « horizontales » car elles affectent de manière transversale tous les secteurs de l'économie.

Dans une acception plus restrictive, la politique industrielle est « verticale » : elle cherche à améliorer la croissance générale par une meilleure allocation des ressources *en faveur des secteurs dont les gains de productivité potentiels sont les plus importants*. Comme l'ensemble des économistes entendus dans le cadre de la mission d'information, **vos rapporteurs considèrent que toute politique industrielle au sens strict est une politique sectorielle et sélective.**

Par conséquent, les instruments sur lesquels mise l'Union européenne pour améliorer la croissance – le droit de la concurrence, la politique commerciale et le marché intérieur – **ne constituent pas en soi une politique industrielle.**

Du fait même de son caractère neutre et universel, la politique de concurrence – qui est d'abord un *droit de la concurrence* – ne saurait tenir lieu de politique industrielle. Si le droit de la concurrence a également comme finalité d'améliorer la croissance, il est structurellement « négatif » : il peut autoriser ou interdire certaines opérations, mais il n'est pas adapté pour promouvoir certains secteurs industriels en fonction de priorités stratégiques. À l'inverse, la politique industrielle cherche à favoriser l'émergence d'acteurs industriels puissants par des mécanismes d'incitations ou de subventions. Politique industrielle et politique de concurrence sont complémentaires, mais ne doivent pas être confondues ni substituées l'une à l'autre.

La politique industrielle doit également être distinguée de la politique commerciale, plus défensive et conservatrice. Alors que la politique commerciale agit sur l'orientation de la demande – le comportement des consommateurs – en renchérissant le prix relatif des produits importés, la politique industrielle modifie directement la structure de l'offre – les capacités d'innovation et de production des entreprises – et peut donc avoir une incidence sur la trajectoire d'une économie.

Il ressort de ces définitions que la politique industrielle n'a pas vocation à compenser les pratiques déloyales de certains partenaires étrangers – contrairement à la politique commerciale –, mais à développer les secteurs identifiés comme essentiels pour la croissance et pour l'indépendance nationale. Or force est de constater qu'il n'y a pas, en ce sens, de politique industrielle européenne.

#### COMPARAISON DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

	politique industrielle	politique commerciale
<b>instruments</b>	subventions directes ou indirectes	protections tarifaires et quotas
<b>incidence sur les finances publiques</b>	dépenses	recettes (droits de douane)
<b>avantages</b>	modifie la structure de l'offre	adaptée pour répondre aux pratiques déloyales ( <i>dumping</i> )
<b>inconvénients</b>	financée par l'impôt ou la dette	effets inflationnistes

***b. Un déséquilibre normatif inscrit dans les traités au détriment de la politique industrielle***

Le constat de l'absence de politique industrielle européenne s'explique par les réticences de principe de plusieurs États membres. Le droit primaire de l'Union en prend acte et affirme clairement la primauté du droit de la concurrence sur la politique industrielle.

Les opposants de la politique industrielle – nationale ou européenne – contestent la capacité de l'État à identifier, de manière plus pertinente que le marché, les entreprises ou les secteurs correspondant à des « gisements de croissance ». Les mesures de politique industrielle introduiraient nécessairement des distorsions au détriment du consommateur (hausse des prix) et du contribuable (hausse de l'impôt), sans gain d'efficacité économique avéré. Par ailleurs, la spécificité de la construction communautaire – un marché unique regroupant plusieurs États souverains disposant chacun d'une politique budgétaire propre – implique de limiter et d'encadrer l'usage des « aides d'État », c'est-à-dire des subventions publiques, afin d'éviter que certains États membres subventionnent leur propre industrie pour lui donner un avantage face aux autres industries européennes.

Ces éléments sont résumés ainsi par une note du Conseil d'analyse économique (CAE) de 2019 : « la principale critique d'ordre général formulée à l'égard de la politique industrielle est que la puissance publique est mal placée pour sélectionner les entreprises bénéficiaires de ses actions (*picking winners*) : l'information sur les performances des entreprises est souvent lacunaire et les candidats potentiels à être ainsi aidés ont intérêt à dissimuler les informations sur leurs coûts pour distordre à leur profit la décision publique. Dans le cadre européen, en outre, les aides d'État portent le risque de stratégies non coopératives des États membres. »<sup>(1)</sup>

C'est pourquoi l'Union européenne, quoique fondée à l'origine sur un projet industriel ambitieux – la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) – a préféré renforcer la politique de concurrence à la place, voire au détriment de la politique industrielle. Mais en limitant les dégâts concurrentiels susceptibles d'être engendrés par les aides d'État, **l'Union a restreint les leviers de politique industrielle nationale, sans pour autant les compenser par une politique industrielle proprement européenne**, sinon au moyen de mesures « horizontales » générales visant à améliorer l'efficacité du marché intérieur.

La conception et la place de la politique industrielle dans l'Union européenne sont décrites à l'article 173 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE) : « L'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées. À cette fin, conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels, leur action vise à :

---

(1) Sébastien Jean, Anne Perrot, Thomas Philippon, note du CAE n° 51 (2019).

- accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels ;
- encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de l'Union, *et notamment des petites et moyennes entreprises* ;
- encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises ;
- favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique ».

La subordination de la politique industrielle au droit de la concurrence et aux règles du marché intérieur est explicitement exprimée : toute politique industrielle ne saurait prendre place que « conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels ». La dernière phrase de l'article précise expressément : « le présent titre ne constitue pas une base pour l'introduction, par l'Union, de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence ». La tentation de créer des « champions européens » est d'ailleurs écartée par l'accent mis sur le développement des « petites et moyennes entreprises ».

Au mieux, la politique industrielle européenne ne saurait donc se matérialiser que par des mesures horizontales visant simplement à créer un « environnement favorable » à l'initiative privée et à la coopération entre les entreprises. Elle ne dispose pas d'outils propres, comme le confirme la suite de l'article 173 du TFUE : « l'Union contribue à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 *au travers des politiques et actions qu'elle mène au titre d'autres dispositions des traités.* » En d'autres termes, il n'y a pas de politique industrielle européenne autonome : les outils de la politique industrielle sont disséminés dans les instruments généraux du marché intérieur.

Enfin, tandis que la politique de concurrence et la politique commerciale sont des compétences exclusives de l'Union européenne (article 3 du TFUE), la politique industrielle n'est qu'une compétence d'appui (article 6 du TFUE) : cela signifie que la politique industrielle relève du niveau national, mais cela signifie surtout que **les marges de manœuvre dont les États membres ont été privés** du fait des règles supérieures relatives au marché intérieur et au droit de la concurrence **n'ont pas été restaurées au niveau européen** par des dispositifs de force équivalente.

Il s'ensuit un déséquilibre entre d'une part les règles du marché et le droit de la concurrence et, d'autre part, une politique industrielle qui a été neutralisée au niveau national sans contrepartie européenne. Ce constat de vos rapporteurs a également été établi par un rapport de la Fondation Schuman de janvier 2020, qui décrit le droit européen de la concurrence comme un « droit dominant » : « ce droit est peu à peu devenu dominant en raison du principe de primauté du droit européen sur les droits nationaux et des larges pouvoirs de la Commission européenne en

matière de concurrence, qui n'ont d'ailleurs pas cessé d'être élargis avec le soutien actif de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne »<sup>(1)</sup>.

Par conséquent, en comparaison avec les États-Unis et avec la Chine, **l'Union manque de vision stratégique**. L'exemple de l'automobile, secteur où l'industrie européenne est traditionnellement *leader* au niveau mondial, est révélateur : la révolution de la voiture électrique n'a pas été anticipée. La Chine est aujourd'hui le premier producteur de véhicules électriques et l'Europe dépend des fournisseurs asiatiques pour l'approvisionnement en batteries. Autre fait significatif : en janvier 2020, la capitalisation boursière de Tesla, acteur américain créé il y a moins de vingt ans, a dépassé celle de Volkswagen, premier groupe automobile européen.

L'absence d'une véritable politique industrielle européenne nuit donc aux intérêts de l'Union européenne alors que, à l'inverse, la création d'une véritable politique industrielle européenne serait pleinement justifiée par la théorie économique et par la réalité des évolutions technologiques et des relations internationales.

## **2. De nombreuses justifications économiques et politiques à la création d'une véritable politique industrielle au niveau européen**

La politique industrielle est particulièrement pertinente en présence « d'externalités » positives, c'est-à-dire quand l'utilité sociale d'un investissement dépasse son bénéfice privé. La priorité désormais accordée à la transition environnementale et la prise en compte des caractéristiques propres aux nouvelles technologies (coûts fixes, effets de réseau) justifient, davantage encore qu'à l'époque du traité de Lisbonne, l'instauration d'une politique industrielle européenne ambitieuse.

### ***a. Bénéfices économiques d'une politique industrielle dans les domaines où sont identifiées de fortes externalités positives***

L'approche horizontale de la politique industrielle dans l'Union européenne est fondée sur des théories économiques marquées par la microéconomie, qui privilégient la notion d'efficacité à celle de croissance. Pourtant, la théorie économique reconnaît que l'intervention de l'État en faveur d'une véritable politique industrielle puisse être justifiée en vue d'améliorer l'allocation des ressources quand le marché n'y parvient pas. Ces « défaillances de marché » sont de plusieurs types.

En premier lieu, **l'existence d'externalités** (ou « effets externes ») mal pris en compte par le marché justifie l'intervention de la puissance publique. Ces externalités adviennent quand la configuration d'un marché affecte d'autres marchés, de sorte que les entreprises ne prennent pas en compte les effets positifs

---

(1) Bruno Deffains, Olivier d'Ormesson et Thomas Perroud, Politique de concurrence et politique industrielle : pour une réforme du droit européen, *Fondation Schuman* (2020), p. 16.

ou négatifs de leur activité sur le secteur ou sur l'ensemble de l'économie – par exemple, les effets d'entraînement (*spillover effects*), les effets de réseau et, de manière générale, les effets vertueux se diffusant involontairement et gratuitement à l'ensemble de l'écosystème. L'innovation est souvent porteuse d'externalités positives.

À l'inverse, l'intervention publique est nécessaire pour combattre les externalités négatives, comme les phénomènes de pollution qui résultent de certaines activités. La politique industrielle peut **orienter la recherche dans le sens d'une innovation plus « verte »**, alors que les entreprises historiques n'ont pas toujours intérêt à investir dans des innovations qui bouleverseraient le marché dans lequel elles ont toujours prospéré <sup>(1)</sup>.

En deuxième lieu, une politique industrielle peut être justifiée par des **difficultés de coordination** entre les acteurs du secteur privé. Dans certains cas, aucune initiative ne sera prise à moins que l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur n'agissent de concert. Par exemple, les constructeurs de *véhicules* et de *bornes de recharge* électriques dépendent les uns des autres : pour vendre des voitures électriques il faut que des bornes soient disponibles, mais pour que des bornes soient construites il faut qu'il existe une demande préalable. Dans ces situations où chaque acteur adopte un comportement attentiste, le marché est « paralysé » si la puissance publique n'envoie pas au marché les garanties suffisantes.

Des difficultés de coordination peuvent également faire obstacle à la constitution d'alliances industrielles parfois nécessaires pour obtenir une taille critique. La première de plusieurs entreprises qui manifeste son intérêt pour une « alliance » peut se voir fragilisée lors des négociations futures (*first mover disadvantage*). L'intervention de l'État – ou d'une institution européenne – permet alors de « faire le lien » et de conseiller les entreprises afin que leurs capacités de production et d'investissements soient employées de manière optimale, sans gaspillage de ressources.

Troisièmement, quand les perspectives économiques sont incertaines pour des investisseurs privés, l'État peut avoir un rôle d'impulsion et apporter de la confiance et de la visibilité aux entreprises. Alors que les choix industriels sont réalisés en fonction de considérations de court terme (selon les exigences de rendement fixées par les actionnaires), **seul l'État peut avoir une vision de long terme et financer les projets risqués** qui pourraient éventuellement n'être rentables qu'au bout de plusieurs années. Le succès européen d'Airbus, grâce au système des « avances remboursables » <sup>(2)</sup> accordées par certains États européens,

---

(1) C'est ce qui explique, par exemple, que les constructeurs européens de moteurs à combustion aient cherché à améliorer les moteurs à combustion existants, plutôt qu'à développer les moteurs électriques. Leurs nouveaux concurrents asiatiques ont investi directement dans la technologie des batteries et leur avance est désormais difficile à rattraper.

(2) Les avances remboursables constituent un prêt à taux avantageux et dont le remboursement est conditionné au succès du programme. Elles représentent environ 30 % du coût de son développement. Ce mécanisme

est à cet égard emblématique : sans politique industrielle volontariste, Airbus n'aurait pas été en mesure de financer des projets coûteux et de faire concurrence à Boeing. Ce qui vaut dans l'aéronautique vaut aussi, de manière générale, dans le secteur des nouvelles technologies, où les coûts fixes et les risques financiers sont structurellement importants.

En l'absence de politique industrielle, la politique de concurrence ne suffit pas à garantir une allocation optimale des ressources. Le secteur privé ne s'oriente pas toujours spontanément vers les investissements qui produiront le plus de croissance à long terme, et l'existence d'une concurrence trop intense peut même diminuer les capacités d'investissement et l'incitation à innover des entreprises, comme l'expliquait Philippe Aghion<sup>(1)</sup> devant la commission des affaires européennes. Une politique industrielle est donc parfaitement justifiée dans les secteurs présentant un intérêt majeur pour la société et des risques excessifs pour les investisseurs.

### ***b. De nouveaux défis industriels à relever : le numérique et la transition environnementale***

Indépendamment même de l'évolution du contexte international (voir *infra*, I-B-1), deux évolutions relativement récentes justifient tout particulièrement une nouvelle politique industrielle européenne : les caractéristiques propres aux nouvelles technologies et la nécessité d'une industrie participant pleinement à la transition environnementale, conformément aux priorités définies dans le « pacte vert »<sup>(2)</sup>.

Les propriétés intrinsèques du numérique – existence de forts coûts fixes qui impliquent des rendements d'échelle croissants, effets de réseaux qui incitent les consommateurs à choisir les services qui comptent déjà le plus grand nombre d'utilisateurs – conduisent naturellement à la constitution de monopoles. Les acteurs du numérique voient leur attractivité croître à mesure qu'ils grossissent (effets de réseau) alors que leurs coûts marginaux restent très faibles (économies d'échelle). Rapidement, la moindre avance concurrentielle se traduit par une captation de la totalité des parts de marché (« *winner takes all* »). De ce fait, les entreprises dominantes, usuellement regroupées sous l'acronyme GAFAM<sup>(3)</sup>, semblent désormais « indétrônables » : même Google n'a pas été en mesure de contester la position dominante de Facebook avec sa propre application « Google Plus »<sup>(4)</sup>.

**Ce phénomène a pour conséquence que l'Union européenne doit se positionner suffisamment tôt si elle ne veut pas dépendre des entreprises**

---

*permet de partager les risques et ainsi de financer des projets de long terme. En contrepartie, les États perçoivent un intéressement très profitable en cas de succès commercial.*

(1) Audition du 4 mars 2020.

(2) Communication du 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final.

(3) Cet acronyme désigne les cinq « géants » américains du numérique : Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft.

(4) Réseau social lancé par Google en 2011 pour concurrencer Facebook. Faisant le constat de l'échec de l'application, Google annonce sa fermeture en 2018.

**d'États tiers.** Or le numérique n'est pas comparable aux secteurs traditionnels en réseau (comme le ferroviaire), parce qu'il a une emprise sur les systèmes cognitifs, par l'intermédiaire des suggestions de recherche et contenus, et sur les libertés individuelles (régulation des échanges et exploitation des données). Le pouvoir normatif des grandes plateformes numériques est tel que les États, au-delà des enjeux purement économiques, peuvent légitimement vouloir préserver leur souveraineté au moyen de normes ou d'alternatives nationales. Certains États, comme la Russie ou la Chine, ont développé leurs propres réseaux sociaux <sup>(1)</sup> et moteurs de recherche.

Il convient ici de souligner que le « **bien-être du consommateur** », objectif privilégié de la politique de concurrence européenne, **ne saurait être réduit à des critères uniquement quantitatifs** (le prix). Les disparités de préférences entre les consommateurs européens et les consommateurs américains ou asiatiques – en matière sociale, environnementale ou en matière de confidentialité des données et de pratiques publicitaires – justifieraient que les citoyens européens aient la possibilité de choisir un produit qui soit compatible avec leurs propres préférences. L'absence de concurrents européens aux « géants » américains représente une « incomplétude de marché » et un échec de la politique industrielle européenne, alors même que certains projets – comme Qwant en France <sup>(2)</sup> – auraient pu bénéficier d'un véritable soutien au niveau européen.

### *c. La nécessité révélée par la pandémie de préserver l'indépendance industrielle et technologique de l'Union*

La politique industrielle n'a donc pas qu'une finalité strictement économique : elle vise également à assurer l'indépendance technologique, l'autonomie stratégique et la satisfaction des consommateurs eu égard à leurs préférences éthiques ou culturelles.

Dans un article du 28 juillet 2020, Cyrille Dalmont, chercheur associé à l'institut Thomas More, montre que les États européens risquent de perdre leur « souveraineté », à défaut d'une véritable politique industrielle européenne : « Se contentant d'absorber les produits du monde entier dans un marché réduit à une simple zone de libre-échange au profit d'un consommateur anonyme de produits à bas coûts, [l'Union] ne propose aucune alternative économique, ni aucune vision géostratégique propre [...] Elle se condamne elle-même, ainsi que ses États membres qui se retrouvent entre le marteau de la mondialisation et l'enclume des normes européennes [...] Il serait pourtant impératif de renouer avec les grands projets de coopérations interétatiques pour faire émerger des champions européens [...] et imposer nos valeurs pour les défendre dans le cadre de la mondialisation. Si

---

(1) Voir par exemple le réseau VKontakte, équivalent russe de Facebook.

(2) Qwant est un moteur de recherche français créé en 2013. Qwant se différencie de Google par l'importance qu'il accorde à la protection des données. Son slogan est : « Le moteur de recherche qui respecte votre vie privée ».

l'Europe continue dans son aveuglement elle n'aura bientôt plus qu'un seul choix : celui du maître qu'elle veut servir. »<sup>(1)</sup>

L'exigence « d'autonomie européenne » est apparue clairement avec la crise sanitaire, en matière de santé : il paraissait inacceptable que certains actifs pharmaceutiques et équipements médicaux « essentiels », même rudimentaires – comme le paracétamol –, soient intégralement produits en Asie pour des raisons de coûts. Dans une résolution définitivement adoptée le 7 août 2020, l'Assemblée nationale regrette cette attrition de la production pharmaceutique en Europe et considère qu'il est « indispensable de relocaliser sur le continent européen une industrie pharmaceutique capable d'approvisionner les Européens en médicaments et principes actifs pharmaceutiques essentiels à notre sécurité sanitaire »<sup>(2)</sup>.

Dans certains secteurs, la sécurité de l'approvisionnement est en effet une exigence inconditionnelle : **l'Union ne peut plus se contenter d'acheter moins cher ailleurs et perdre ainsi la capacité de produire, et, finalement, de choisir** ce qu'elle consomme, comme l'affirmait également le rapport d'information de la commission des affaires européennes sur l'action de l'Union européenne face à la pandémie du Covid-19 : « en privilégiant systématiquement l'intérêt du consommateur, en réduisant le citoyen européen à un consommateur, nous avons eu une vision étroite et court-termiste de l'intérêt général européen. Nous avons subi, bien que ce constat soit différencié selon les pays et selon les secteurs, une délocalisation de la production, des pertes de compétences et des transferts de technologies. Et bientôt, **à force d'importer à prix bas des biens qu'ils n'ont pas produits, les consommateurs européens n'auront même plus la richesse nécessaire pour les acheter.** »<sup>(3)</sup>

Aussi, la pandémie a montré les inconvénients d'une fragmentation excessive de la chaîne de valeur et d'une « dépendance envers l'extérieur » : il suffit que le maillon chinois de la chaîne soit brisé à la suite d'un choc exogène pour que l'ensemble du secteur, côté offre et côté demande, soit paralysé. Cette situation de dépendance rend également **l'Union européenne particulièrement vulnérable aux menaces de guerre commerciale ou de rupture d'approvisionnement.** Ainsi, il ne faut pas négliger le fait que certains facteurs de prospérité – l'existence d'une économie complètement ouverte – peuvent donner lieu à une situation de fragilité quand le modèle dysfonctionne pour des raisons difficiles à prévoir et à maîtriser : la politique industrielle a alors un rôle d'anticipation dans le but d'assurer une meilleure résilience de l'économie européenne.

---

(1) Cyrille Dalmont, « Pour conserver sa souveraineté numérique, l'Europe doit faire émerger de nouveaux champions », tribune publiée dans le Figaro Vox, 28 juillet 2020.

(2) Résolution européenne relative à la relocalisation de la fabrication des médicaments et des principes actifs pharmaceutiques en Europe, considérant n° 4.

(3) Rapport enregistré le 30 septembre 2020, texte issu de la communication de M. Pieyre-Alexandre Anglade et de Mme Marguerite Deprez-Audebert.

### 3. Choisir les secteurs stratégiques au niveau européen et mettre en œuvre la politique industrielle de manière interétatique

Il paraît donc urgent d'élaborer une véritable politique industrielle européenne, « *top-down* », dans les secteurs considérés comme stratégiques pour garantir l'indépendance économique et politique de l'Union européenne. Cette politique devrait rester une compétence de coordination de l'Union européenne et laisser aux États membres des marges de manœuvre plus importantes.

#### *a. Définir des objectifs, une méthode et un périmètre d'intervention pertinents*

Les objectifs d'une politique industrielle européenne doivent être strictement définis pour être atteints efficacement. Si la politique industrielle européenne peut avoir pour effet de créer de nouveaux emplois et d'accompagner les transitions industrielles vers les secteurs d'avenir, elle n'a pas pour objectif direct de protéger l'emploi dans les secteurs structurellement en déclin. La politique industrielle européenne **doit être justifiée par des défaillances de marché ou par les défauts de coordination** des acteurs privés et par la nécessité de relocaliser les chaînes de valeur « stratégiques ».

L'Union européenne doit oser se doter d'une politique industrielle systématique, volontariste et prospective. La politique industrielle européenne devrait allier une méthode « *bottom-up* » (ascendante) et « *top-down* » (descendante). Si la méthode *top-down* présente des risques – se tromper sur les projets ou sur les acteurs –, elle est la seule à permettre d'imposer rapidement et efficacement une priorité nouvelle. Pour se prévenir contre les effets pervers d'une sélection précoce de « champions », il est nécessaire de mettre en concurrence les candidats potentiels, sans privilégier les acteurs installés par rapport aux nouveaux entrants. Il s'agirait ainsi de définir un cadre stratégique et des critères de résultat, mais sans prédéterminer les entreprises susceptibles de porter le projet afin de ne pas « étouffer » la compétition entre les acteurs privés.

La politique industrielle chinoise est parvenue à cet objectif de manière particulièrement convaincante (voir I-B) : la Chine défend ses « champions », mais ceux-ci ne sont pas désignés à l'avance<sup>(1)</sup>. Dans le plan « *made in China 2025* », les objectifs ne sont pas définis en fonction des entreprises mais en fonction des parts de marché globales.

**Vos rapporteurs recommandent donc la mise en place d'une véritable politique industrielle *top down***, qui ne soit pas nécessairement fondée sur la notion très française de « champion », mal reçue chez nos partenaires européens<sup>(2)</sup>, mais plutôt sur des projets et des objectifs. Les chaînes de valeur peuvent s'organiser

---

(1) Par exemple, la plateforme Alibaba, équivalent chinois d'Amazon, a dû affronter une forte concurrence interne avant de s'imposer et de pouvoir conserver durablement sa position dominante.

(2) Cette expression laisse en effet entendre que les « champions » seraient artificiellement protégés de la concurrence et, de ce fait, peu incités à innover. François Lévêque propose, lors de son audition, de parler plutôt d'entreprises « *superstars* » qui tirent l'ensemble d'une filière vers le haut.

autour de grands groupes industriels ou donner lieu à des *joint ventures* afin de surmonter l'obstacle des coûts fixes par la mutualisation des investissements sans que les entreprises impliquées soient structurellement identiques.

Le succès d'une politique industrielle verticale résidant d'abord dans la pertinence du champ d'intervention, les secteurs et les technologies peuvent être choisis en fonction de trois critères :

- les domaines correspondant à **des priorités sociales ou à des préférences fortes** des citoyens européens ;
- les **secteurs risqués** à fort potentiel de croissance, comme l'innovation disruptive ;
- les **secteurs stratégiques** nécessaires à la préservation de l'indépendance normative et économique de l'Europe.

La politique industrielle européenne devrait donc se concentrer sur les nouvelles technologies (*cloud*, intelligence artificielle, services en ligne...) et sur les innovations « vertes », par exemple dans le domaine des transports et de l'énergie, ainsi que sur tous les secteurs qui font apparaître à la fois des fragilités et des enjeux de souveraineté : la santé, l'agroalimentaire, l'électronique et les « intrants critiques » <sup>(1)</sup> de l'industrie, *etc.*

Dans une contribution écrite adressée à la mission d'information, la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) d'Île-de-France résume ainsi les secteurs d'intervention pertinents : « Dans tous les secteurs d'avenir (batteries, nanotechnologies, intelligence artificielle, technologies bas carbone...), les investissements devront être massifs et exigent donc une certaine taille critique. L'exemple de l'industrie automobile illustre déjà ce défi : la fin programmée des modèles thermiques et la bascule vers les modèles électriques poussent les constructeurs européens à atteindre une taille critique <sup>(2)</sup> pour supporter le “mur” des investissements futurs ».

**Proposition n° 1 :**

Mentionner, au paragraphe 1 de l'article 173 du TFUE, l'objectif d'autonomie stratégique de l'Union européenne et de transition environnementale, à côté de l'objectif de « compétitivité de l'industrie » déjà mentionné.

---

(1) *Matières premières (comme certains métaux rares) essentielles à certaines chaînes de valeur innovantes.*

(2) *Ainsi, les groupes PSA et FCA ont fusionné le 16 janvier 2021, avec l'accord de la Commission européenne, pour donner naissance à Stellantis, qui est désormais le quatrième acteur mondial du secteur.*

**Proposition n° 2 :**

Mettre ces trois objectifs au même niveau que l'objectif de concurrence libre et non faussée entre les entreprises européennes :

- en ajoutant, après « conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels », *au niveau mondial*, afin que la concurrence soit envisagée à un niveau international ;
- en supprimant, dans la dernière phrase : « pouvant entraîner des distorsions de concurrence » afin que le droit de la concurrence ne soit pas un obstacle absolu à l'émergence d'une véritable politique industrielle européenne.

***b. La politique industrielle doit être définie et coordonnée au niveau européen, sans négliger le rôle des différents États membres***

C'est précisément en raison de la problématique de la « taille critique » que le niveau européen est le plus pertinent pour la mise en œuvre d'une véritable stratégie industrielle – ce qui ne signifie pas que des transferts de compétence supplémentaires soient nécessaires.

Dans les domaines à forts coûts fixes, c'est-à-dire se caractérisant par des investissements initiaux importants, les entreprises doivent atteindre une certaine « taille critique » pour être compétitives au niveau international. Comme les rendements sont toujours croissants, la concurrence n'est pas efficace : les entreprises européennes sont donc obligées de s'unir si elles veulent être aussi performantes que leurs concurrentes américaines et asiatiques ; et même ainsi, il n'est pas certain que les efforts conjugués des entreprises européennes soient suffisants pour contester la position dominante d'un acteur historique en situation de monopole.

Le niveau européen est également le niveau pertinent pour rechercher une « autonomie stratégique », grâce à l'existence d'un marché intérieur d'une taille suffisante et de préférences propres aux consommateurs européens. Cette autonomie stratégique se définit comme **la capacité de l'Union européenne à pouvoir définir ses propres normes et subvenir à ses propres besoins en biens et en services essentiels**, sans dépendre des États tiers ni être vulnérable à des chocs exogènes ou à des menaces commerciales potentielles.

Pour autant, s'il est essentiel que la stratégie industrielle soit définie au niveau européen, elle ne doit pas forcément être mise en œuvre par les institutions de l'Union européenne. En effet, la méthode intergouvernementale peut être efficace quand il s'agit d'accorder des financements à des projets auxquels tous les États membres ne souhaitent pas participer, du moins dans un premier temps. Elle permet aussi aux États membres, « petits » comme « grands », d'exercer directement un rôle d'impulsion et de traduire rapidement une volonté politique forte.

Dans la logique du principe de subsidiarité, **vos rapporteurs considèrent que la politique industrielle doit rester une compétence d'appui et de**

**coordination au sens de l'article 6 du TFUE** : le fait que la politique industrielle repose principalement sur la volonté politique et sur la capacité financière des différents États membres – *quelle que soit leur taille* – ne doit pas empêcher la Commission de se saisir activement de son rôle d'anticipation, de facilitation et de coordination.

Vos rapporteurs se joignent donc à cette appréciation de la CCI Paris Ile-de-France de 2019 : « Pour ne pas empêcher l'émergence de champions européens dans les secteurs d'avenir et rester dans la course au niveau mondial, il est nécessaire d'encourager les coopérations industrielles transeuropéennes, à l'exemple de l'Airbus des batteries<sup>(1)</sup>, et de concilier les objectifs de la politique de la concurrence avec ceux d'une politique industrielle plus offensive, notamment dans les secteurs d'avenir (intelligence artificielle, voitures autonomes...). »<sup>(2)</sup>

## **B. LA NAISSANCE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE FONDÉE SUR LA NOTION D'AUTONOMIE STRATÉGIQUE**

Depuis quelques années, l'évolution du contexte international et le « choc » de la pandémie ont infléchi la philosophie économique européenne. L'Union européenne s'est rendue compte qu'elle avait sans doute trop investi la politique commerciale et la politique de concurrence, en négligeant la politique industrielle et la défense de ses intérêts fondamentaux. L'Union européenne est devenue moins « naïve » et envisage sa politique industrielle de manière plus stratégique.

### **1. Le changement de contexte international justifie la création d'une politique industrielle européenne plus volontariste et plus stratégique**

La communication du 10 mars 2020 l'affirme désormais clairement : « L'Union ne devrait pas être naïve face aux menaces qui pèsent sur la concurrence et le commerce équitables ». Cette évolution s'explique par le constat que les politiques commerciales et industrielles agressives menées par ses principaux partenaires menacent ses intérêts stratégiques.

#### ***a. Des asymétries entre l'Union européenne et ses concurrents***

Le « retour du protectionnisme » en Asie et en Amérique a fait prendre conscience à l'Union européenne qu'il n'était pas possible de concevoir la politique de concurrence et la politique industrielle de manière abstraite, sans tenir compte des pratiques de ses partenaires. Jusqu'à présent, l'Union européenne a toujours raisonné comme si ses idéaux – le libre-échange et la concurrence pure et parfaite – avaient une portée universelle. Ce faisant, elle négligeait ses propres intérêts en refusant de prendre suffisamment en compte la réalité. Sa politique commerciale « ouverte » l'a rendue vulnérable aux stratégies agressives ou protectionnistes de

---

(1) Il s'agit de l'alliance des batteries et sur PIIEC qui en est issu (voir infra, partie II-A).

(2) « Relever les défis de la reconquête industrielle », Prise de position de la CCI Paris Ile-de-France du 12 septembre 2019, proposition n° 6.

ses partenaires, tandis que son droit de la concurrence, n'étant pas extraterritorial (ou seulement dans la mesure où les entreprises étrangères ont une activité sur le marché intérieur), contraint fortement les entreprises européennes sans avoir de prise sur les pratiques anticoncurrentielles conduites dans les États tiers.

De ce fait, il existe aujourd'hui une asymétrie entre l'Union et ses principaux partenaires. Aux États-Unis, la politique de concurrence est moins stricte, car elle ne s'applique pas en principe aux « aides d'État », comme l'explique le rapport de la Fondation Schuman : « les États [fédérés] peuvent choisir d'immuniser certaines activités de l'application du droit de la concurrence. La doctrine américaine qui permet d'immuniser les États de l'application du droit de la concurrence, appelée la *state action doctrine*, est directement inspirée du fédéralisme et de l'idée qu'il faut respecter la volonté de chaque État. On va voir à cet égard à quel point la Cour suprême américaine est plus respectueuse de la souveraineté des États que ne l'est son homologue européenne [...] À ce choix, il faut ajouter un autre élément, relatif à la finalité du droit de la concurrence aux États-Unis, qui vise à sanctionner les pratiques anticoncurrentielles privées, et non les activités d'entités rattachées à l'État »<sup>(1)</sup>.

En Chine, la politique de concurrence s'applique correctement au sein de son secteur « protégé », mais elle est subordonnée aux objectifs de politique industrielle dès qu'il s'agit d'un secteur susceptible d'exporter. L'autorité chinoise de concurrence, la SAMR<sup>(2)</sup>, peut tout à fait faire primer « l'intérêt national » sur les règles de concurrence. Par ailleurs, les « subventions croisées » faussent les règles de libre-échange : l'État chinois accorde des subventions cachées à ses entreprises (par exemple des rentes de monopole), afin de leur permettre de pratiquer des prix plus bas à l'export et de gagner des parts de marché, au détriment du consommateur chinois et des entreprises européennes.

Enfin, l'absence de condition de réciprocité des marchés publics montre bien que **l'Union européenne a choisi par principe une politique d'ouverture sans prendre directement en considération les intérêts de son industrie**. Alors que les entreprises chinoises et américaines ont systématiquement accès aux appels d'offres publics de l'Union, les entreprises européennes sont souvent exclues des marchés publics chinois ou américains (au niveau fédéré).

#### ***b. La Chine conduit une véritable politique industrielle, avec un certain succès***

Selon Jean-François Dufour<sup>(3)</sup>, qui a exposé à vos rapporteurs le fonctionnement de la politique industrielle chinoise, « la Chine est le pays de la stratégie industrielle », même si d'autres pays asiatiques ont également réussi à

---

(1) Bruno Deffains, Olivier d'Ormesson et Thomas Perroud, Politique de concurrence et politique industrielle : pour une réforme du droit européen, *Fondation Schuman (2020)*, p. 7.

(2) *State administration for market regulation*.

(3) Jean-François Dufour, spécialiste de l'économie chinoise, est le directeur de *DCA Chine-Analyse*.

mener une véritable transformation industrielle, comme la Corée du Sud <sup>(1)</sup>. L'État chinois joue à son rôle de financement et de coordination au service d'une vision stratégique de long terme.

i. Financement et coordination : les leviers de la politique industrielle chinoise

Alors même que l'industrie chinoise en moyenne n'est pas performante – sans le soutien de l'État, au moins 20 % des entreprises chinoises seraient en faillite –, la politique industrielle chinoise a produit des résultats incontestables : à la fin des années 1980, la Chine construisait encore des locomotives à vapeur ; aujourd'hui, l'entreprise chinoise CRRC est le numéro un mondial du secteur ferroviaire.

Les prêts – publics à 90 % – sont le véhicule privilégié de l'aide accordée aux entreprises. Le système financier chinois est contrôlé par la puissance publique, qui contrôle de ce fait indirectement les entreprises privées. Le *Wall Street Journal* <sup>(2)</sup> estimait ainsi que l'entreprise de télécoms Huawei avait bénéficié de 75 milliards de dollars d'aides publiques.

Le succès de la politique industrielle chinoise s'explique par le fait que l'État est capable de financer des entreprises qui produiront des résultats à long terme, même si elles doivent être déficitaires pendant plusieurs années. Au début des années 2000, au moment où elle cherchait à développer son propre TGV, la Chine a soutenu avec détermination CRRC malgré ses déficits. Dans le secteur aéronautique, elle poursuit la même stratégie avec Comac, dont la progression est encore retardée par l'avance technologique de ses concurrents Airbus et Boeing.

À côté du système de financement, la force de la politique industrielle chinoise repose sur la coordination des acteurs par l'État chinois. La planification prend la forme de plans quinquennaux – le plan quinquennal en cours, qui s'étend jusqu'en 2025, prévoit aussi des objectifs à l'horizon 2035 – qui ne définissent pas des actions mais des objectifs. L'efficacité de cette planification s'explique par un mécanisme de prophéties autoréalisatrices : l'État fait des annonces d'objectifs officiels, ce qui détermine les anticipations des entreprises puis leur production effective.

L'État contrôle par ailleurs, directement ou indirectement, une grande part des entreprises, publiques ou privées. Toutes les entreprises publiques ou privées <sup>(3)</sup> ont en leur sein un comité du Parti communiste chinois ; le représentant du Parti préside en général le conseil d'administration.

---

(1) *La Corée a réussi à devenir une économie d'innovation en peu de temps, grâce à une politique industrielle volontariste pour protéger leurs industries naissantes et un soutien important à l'exportation.*

(2) *Wall Street Journal*, 25 décembre 2019, « *State support helped fuel Huawei's global rise* ».

(3) *Dans les entreprises privées, ce comité prend le nom de « cellule de la stratégie ».*

- ii. Une véritable stratégie industrielle de long terme qui s'appuie aussi sur la réglementation et sur un droit de la concurrence souple

Avec le plan « *made in China 2025* », rendu public en 2015, la Chine annonce qu'elle ne veut plus se contenter d'être une « manufacture mondiale », mais devenir une véritable puissance d'innovation. Le succès de Huawei est l'exemple le plus emblématique du succès de cette stratégie. La Chine affirme également sa volonté d'autonomie dans les secteurs où elle dépend encore des importations (comme les semi-conducteurs).

Dans le domaine des batteries, la Chine se donne également les moyens de dominer la compétition puissance. À la fin de l'année 2019, le constructeur CATL a commencé la construction de sa première usine en Allemagne à la suite d'accords avec BMW. Créée il y a tout juste dix ans, cette entreprise est devenue en quelques années le leader mondial des composants de batteries électriques parce qu'elle a su s'insérer dans la stratégie chinoise.

En complément des aides financières, la Chine a exclu les batteries étrangères – en pratique, les batteries coréennes – de son marché intérieur par une réglementation de 2015 qu'elle a pu abroger en 2018 une fois que CATL avait conforté sa position au niveau international.

Le droit chinois de la concurrence est également au service de la stratégie nationale. Il ne vise pas à protéger le consommateur, mais à servir les objectifs de production et à protéger les entreprises nationales contre les investissements étrangers.

### ***c. L'Union européenne a pris conscience de la nécessité de défendre ses intérêts***

Ayant mal anticipé la stratégie de la Chine, l'Union européenne s'est « laissée surprendre » dans le domaine des télécoms (position désormais dominante de Huawei), des panneaux solaires, des batteries et des métaux rares utiles à la transition énergétique. Les États membres de l'Union, y compris ceux qui s'étaient longtemps opposés à la promotion de « champions industriels européens », admettent désormais que les entreprises européennes ont besoin d'atteindre une taille critique suffisante pour résister aux pressions qu'exercent leurs concurrents asiatiques en vue de bénéficier de transferts de technologies.

Ainsi, la dépendance de l'Union européenne à Huawei pour l'installation des antennes 5G s'explique en partie par les rivalités anciennes entre les constructeurs européens Alcatel, Nokia et Ericsson. Ces divisions ont servi les intérêts du constructeur chinois et posent aux États membres de l'Union des difficultés de souveraineté car ces antennes peuvent aussi être utilisées à des fins d'espionnage. Le constructeur ferroviaire CRRC a également tiré profit des divisions entre Siemens et Bombardier qui lui ont consenti des transferts de technologie dans les années 2000 pour gagner des parts de marché face à Alstom. Dans le secteur automobile, le rachat du suédois Volvo par Geely (2010) a permis

des transferts de technologie très profitables pour la Chine dans le domaine des moteurs hybrides. À l'inverse, la solidité d'Airbus lui permet de faire concurrence à Boeing sans négocier avec Comac, freinant ainsi son rattrapage technologique <sup>(1)</sup>.

Comme l'explique la CCI Paris-IDF dans sa contribution écrite adressée à la mission d'information : « L'intérêt de l'Europe est d'avoir des entreprises solides ayant une taille critique pour affronter une concurrence asiatique de plus en plus agressive. Les rapprochements entre des entreprises françaises et leurs concurrents européens ont un sens quand il existe des complémentarités et des gisements de synergies pour réaliser des gains d'efficacité ». Une fusion entre Alstom et Siemens, par exemple, aurait permis de créer un groupe suffisamment résilient pour conserver ses parts de marché face à CRRC <sup>(2)</sup>.

Pour l'Allemagne, traditionnellement opposée à l'émergence d'une véritable politique industrielle européenne et plutôt conciliante envers la Chine, dont elle dépend pour ses exportations d'automobiles, le « tournant » est intervenu en 2016, quand la « pépite » allemande Kuka a été rachetée par la société chinoise Midea pour une somme de 4,5 milliards d'euros. Cet événement fait prendre conscience à l'Allemagne du fait que la Chine n'est pas seulement un partenaire commercial, mais aussi un concurrent éventuellement de plus en plus agressif. Le plan « made in China 2025 », publié quelques mois plus tôt, affirmait pleinement ses ambitions.

Le 9 janvier 2019, le *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI, Fédération des entreprises allemandes) a publié un rapport décrivant un contre-modèle aux économies libérales auquel il devenait urgent de réagir. Dans son rapport, le BDI proposait, de manière inédite, l'adoption d'une politique industrielle de long terme fondée sur une coopération privilégiée entre la France, l'Allemagne et l'Italie sur les problématiques liées à la Chine. C'est **la première fois que les entreprises allemandes**, qui avaient toujours défendu sans réserve une stricte application du droit de la concurrence et une politique commerciale ouverte, **s'expriment en faveur d'une politique industrielle européenne**.

Depuis, les notions de « réciprocité » en matière de marchés publics et de « champions européens » ne sont aussi taboues que par le passé. Alors que l'Union européenne avait pu vouloir profiter des subventions publiques chinoises – qui entraînaient les prix à la baisse – plutôt que de subventionner sa propre industrie pour lui faire concurrence, elle se rend désormais compte que **cela induit une dépendance à l'extérieur préjudiciable à son économie et à son autonomie**. En privilégiant les prix à court terme, l'Union européenne néglige sa propre capacité d'investissement et de production, c'est-à-dire aussi sa force d'innovation et son

---

(1) En 2017, Airbus a pu racheter à Bombardier les programmes de développement des CS100 et CS300, que Comac convoitait également et pour qui cela aurait constitué un bond technologique.

(2) « La complémentarité entre les activités TGV de l'un et celles de signalisation de l'autre permettait de constituer un groupe plus équilibré avec des sources de revenus diversifiées. Un tel champion européen aurait pu résister à l'hégémonie annoncée de CRRC, le géant chinois né de la fusion de deux entreprises moyennes et porté par la croissance exponentielle de la grande vitesse en Chine. » (contribution de la CCI Paris Ile-de-France).

indépendance industrielle. Dans le cas des batteries, une capacité de production européenne est essentielle, car les batteries, outre le fait qu'elles représentent un tiers de la valeur des véhicules électriques, sont essentielles au stockage des énergies renouvelables – et, par suite, à la transition énergétique.

L'Union européenne elle-même reconnaît désormais le besoin d'une politique industrielle verticale prenant en compte de manière plus stratégique les évolutions du contexte international. Un rapport de l'*European political strategy centre* (EPSC) affirme ainsi, en 2019, dans une partie intitulée « *Restoring industrial leadership* » : « l'Europe a besoin de devenir plus stratégique dans la planification de son avenir technologique et industriel, et bien moins naïve par rapport à la concurrence déloyale exercée par des États tiers »<sup>(1)</sup>. La création de l'alliance européenne des batteries (*voir partie II*) préfigurait déjà, selon le rapport précité de la CCI Paris-IDF, « une nouvelle vision de la politique industrielle à l'échelle européenne ».

## **2. À la demande du Conseil européen, la Commission a annoncé une nouvelle stratégie industrielle fondée sur l'autonomie stratégique**

La demande d'une véritable politique industrielle européenne, portée avec force depuis 2019 par les États membres, a donné lieu à une nouvelle politique industrielle européenne annoncée par la Commission dans une communication du 10 mars 2020.

### ***a. Une volonté politique forte portée par le Conseil européen***

La volonté de créer une véritable politique industrielle européenne a d'abord été portée par la France et l'Allemagne puis par l'ensemble du Conseil européen.

Dans un « manifeste » publié le 19 février 2019, la France et l'Allemagne prennent position pour une politique industrielle forte au niveau européen : « Si l'Europe veut rester une puissance industrielle en 2030, nous avons besoin d'une véritable politique industrielle européenne [...] nous ne pouvons réussir que si nous mettons en commun nos financements, nos compétences et notre expertise. Le choix est simple en matière de politique industrielle : unir nos forces ou laisser notre base et notre capacité industrielles disparaître progressivement [...] Pour réussir, nous avons besoin d'une réflexion beaucoup plus stratégique que par le passé. C'est pourquoi la France et l'Allemagne appellent à une stratégie industrielle européenne plus ambitieuse avec des objectifs clairs à horizon 2030. »<sup>(2)</sup>

Un mois plus tard, dans ses conclusions du 22 mars 2019, le Conseil européen exprime son souhait d'une « politique industrielle volontariste, permettant

---

(1) « *Europe needs to become more strategic in planning its technological and industrial future, and far less naïve with regard to unfair competition from other countries* » (EPSC, 2019, EU industrial policy after Siemens-Alstom – Finding a new balance between openness and protection)

(2) « *Manifeste franco-allemand pour une politique industrielle européenne adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle* », publié le 19 février 2019 et signé par Bruno Le Maire et Peter Altmaier, respectivement ministre de l'économie de la France et de l'Allemagne.

à l'Union européenne de rester une puissance industrielle » et invite la Commission européenne « à présenter, d'ici la fin de 2019, une vision à long terme pour l'avenir industriel de l'Union, assortie de mesures concrètes destinées à la mettre en œuvre. »<sup>(1)</sup> Cette nouvelle priorité sera rappelée et précisée en juin 2019 : « Les difficultés qui se posent à court terme ne sauraient être invoquées comme un argument contre une stratégie à long terme qui soit audacieuse, globale et tournée vers l'avenir. Celle-ci doit aller de pair avec une politique industrielle plus volontariste, globale et coordonnée. »<sup>(2)</sup>

Enfin, dans ses conclusions du 2 octobre 2020, le Conseil européen insiste sur la notion d'autonomie stratégique et « invite la Commission à recenser les dépendances stratégiques, en particulier dans les écosystèmes industriels les plus sensibles, comme dans le domaine de la santé, et à proposer des mesures pour réduire ces dépendances, y compris en diversifiant les chaînes de production et d'approvisionnement, en assurant la constitution de stocks stratégiques, ainsi qu'en stimulant la production et les investissements en Europe »<sup>(3)</sup>.

***b. Une nouvelle politique industrielle orientée vers une « double transition », environnementale et numérique***

Dans sa communication du 10 mars 2020, la Commission européenne prend acte des orientations données par le Conseil européen et annonce une nouvelle stratégie industrielle fondée sur une « double transition », environnementale et numérique, et justifiée par un objectif d'autonomie stratégique.

Les priorités industrielles posées par la Commission européenne sont donc parfaitement cohérentes avec l'évolution des enjeux technologiques et sociaux contemporains. Le document ajoute : « Il conviendrait également de mettre tout particulièrement l'accent sur les industries de la mobilité durable et intelligente. Ces industries ont à la fois la responsabilité et le potentiel de conduire la double transition, de soutenir la compétitivité industrielle de l'Europe et d'améliorer la connectivité. C'est notamment le cas des industries automobile, aérospatiale, ferroviaire et de la construction navale, ainsi que des carburants de substitution et de la mobilité intelligente et connectée. »

Au-delà de l'objectif de croissance et de l'objectif de transition environnementale décrit dans le « pacte vert », la nouvelle politique industrielle se fonde sur la notion « d'autonomie stratégique », ainsi définie par la communication du 10 mars 2020 : « L'autonomie stratégique de l'Europe, c'est réduire notre dépendance vis-à-vis des autres pour ce dont nous avons le plus besoin : matériaux et technologies critiques, produits alimentaires, infrastructures, sécurité et autres domaines stratégiques ». La Commission européenne identifie ainsi plusieurs domaines qui revêtent « une importance stratégique pour l'avenir industriel de l'Europe » : la robotique, la microélectronique, le calcul à haute performance, le cloud,

---

(1) Conclusions du Conseil européen du 22 mars 2019, point n° 2.

(2) Conclusions du Conseil européen du 20 juin 2019.

(3) Conclusions du Conseil européen du 2 octobre 2020, point n° 5.

les technologies quantiques, la photonique, la biotechnologie industrielle, la biomédecine, les nanotechnologies.

À côté de la maîtrise technologique, l'objectif d'autonomie stratégique suppose également une attention particulière portée aux matières premières « critiques », c'est-à-dire essentielles au développement des nouvelles chaînes de valeur. Ces matières premières, explique la Commission, sont « cruciales pour les marchés tels que ceux de l'électro-mobilité, des batteries, des énergies renouvelables, des produits pharmaceutiques, de l'industrie aérospatiale, de la défense et des applications numériques ». Alors que les gisements de ces matières premières, souvent des métaux rares, ont largement été préemptés par les investisseurs chinois, **l'Union européenne a pris conscience de la nécessité de diversifier ses sources d'approvisionnement afin de réduire ses dépendances extérieures.**

À la suite de la communication du 10 mars 2020, la Commission européenne a annoncé plusieurs stratégies sectorielles : sur l'hydrogène <sup>(1)</sup>, sur la *cloud* <sup>(2)</sup>, sur la cybersécurité <sup>(3)</sup> et sur les données <sup>(4)</sup>, ainsi qu'un « plan d'action » pour les matières premières critiques <sup>(5)</sup>. Dans le cadre de ces stratégies, elle a pu annoncer, le 8 juillet 2020, une « alliance européenne pour l'hydrogène propre » (voir *annexe n°3*) puis, le 29 septembre, une « alliance européenne des matières premières ».

Toutefois, si ces annonces témoignent d'une nouvelle approche *top-down* et d'un consensus pour l'élaboration d'une véritable politique industrielle européenne, fondée sur des objectifs de développement technologique, les outils concrets permettant de la mettre en œuvre ne semblent pas encore suffisamment opérationnels. Aussi, au-delà des discours, il convient d'analyser précisément les instruments de la nouvelle politique industrielle européenne et la façon dont ils peuvent s'insérer au sein d'une stratégie globale.

## **II. DES OUTILS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DÉSORMAIS NOMBREUX MAIS PEU LISIBLES, QU'IL FAUDRAIT RENFORCER ET ARTICULER**

La nouvelle politique industrielle peut s'appuyer sur de nombreux outils : les aides d'État, grâce au cadre des PIIEC, les « alliances industrielles », les « écosystèmes » et les « chaînes de valeur stratégiques ». Néanmoins, la portée concrète de ces outils et la façon dont ils s'articulent n'est pas toujours claire, alors même qu'une stratégie globale a été définie autour des objectifs de « double

---

(1) Communication au Parlement européen et au Conseil du 8 juillet 2020, référence COM(2020) 301 final.

(2) La Commission a déjà publié le 16 May 2019 une « Cloud Strategy ». Un document à venir devrait définir une stratégie plus complète.

(3) Communication au Parlement européen et au Conseil du 16 décembre 2020, référence JOIN(2020) 18 final.

(4) Communication au Parlement européen, au Conseil, au CESE et au CDR du 19 février 2020, référence COM(2020) 66 final.

(5) Communication au Parlement européen, au Conseil, au CESE et au CDR du 3 septembre 2020, référence COM(2020) 474 final.

transition » et d'autonomie stratégique. Il faudrait donc rattacher les outils de politique industrielle à ces objectifs et les rendre opérationnels grâce à un mode de gouvernance efficace.

## **A. LES PIIEC : UN OUTIL EFFICACE À SIMPLIFIER ET À ÉTENDRE, EN COHÉRENCE AVEC L'OBJECTIF D'AUTONOMIE STRATÉGIQUE**

Les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) représentent l'instrument privilégié de la nouvelle politique industrielle européenne. Il s'agit d'un cadre dérogatoire permettant aux États membres d'accorder des aides publiques à certains projets, dans des conditions strictement définies et contrôlées par la Commission européenne. L'instrument en tant que tel n'est pas nouveau – il est prévu par les traités depuis 1957 –, mais il n'était pas utilisable avant que la Commission définisse son régime d'application par une communication de 2014.

Les PIIEC sont aujourd'hui un instrument efficace de politique industrielle, même si le cadre réglementaire peut encore être simplifié et élargi. Le 23 février 2021, la Commission a lancé une consultation publique de deux mois dans la perspective d'une réforme des PIIEC annoncée dans sa communication du 10 mars 2020.

### **1. Un régime juridique complexe défini par une communication de 2014**

Aux termes du paragraphe 3 de l'article 107 du TFUE, « peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur (...) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ». Par dérogation au principe général de prohibition des aides d'État, énoncé au paragraphe 1<sup>er</sup> du même article <sup>(1)</sup>, les PIIEC permettent donc aux États membres d'accorder des subventions à certains projets industriels majeurs dont la Commission considère qu'ils revêtent un « intérêt européen commun ».

Pour la première fois dans sa communication du 20 juin 2014 <sup>(2)</sup>, conformément aux pouvoirs que lui a reconnus la Cour de justice des communautés européennes <sup>(3)</sup> en ce domaine, la Commission a défini le cadre applicable aux PIIEC et les critères de compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État accordées sur ce fondement.

---

(1) « Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

(2) Communication du 20 juin 2014 sur les « critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de PIIEC » (2014/C, 188/02).

(3) CJCE, 8 mars 1988, Exécutif régional wallon et Glaverbel contre Commission.

**a. Critères d'éligibilité : définition des « projets importants d'intérêt européen commun »**

Pour être considéré comme un « projet important d'intérêt européen commun », le projet doit répondre à trois conditions générales :

- constituer un **projet**, ce qui signifie que l'aide ne soutient pas directement entreprise, mais un projet précis « dont les modalités d'exécution, y compris ses participants et son financement, sont clairement définis »<sup>(1)</sup>, que ce projet soit simple ou complexe (« intégré »)<sup>(2)</sup> ;
- avoir une certaine **importance**, pour des raisons quantitatives (taille du projet) ou qualitatives (risques technologiques ou financiers) ;
- présenter un « **intérêt européen commun** », c'est-à-dire présenter une utilité publique qui ait par nature une dimension européenne.

C'est sur la notion « d'intérêt européen commun » que le pouvoir d'appréciation de la Commission est le plus décisif. La communication de 2014 établit **plusieurs critères cumulatifs** :

- le projet doit contribuer de manière concrète à un objectif de l'Union ;
- il doit associer au moins deux États membres ;
- il doit entraîner des **externalités positives** (effets de réseau, effets d'offre et de demande...) au-delà des entreprises concernées par le projet ;
- ces externalités positives doivent profiter à l'ensemble de l'Union européenne ;
- enfin, le projet doit avoir un **caractère innovant**<sup>(3)</sup>.

La satisfaction de ces critères ne suffit pas toujours à entraîner l'éligibilité des projets concernés. L'analyse de la Commission est complétée par la prise en compte d'autres indicateurs (nombre d'États membres et d'entreprises impliqués, rôle de la Commission dans la conception du projet) qui peuvent influencer sa décision dans un sens ou dans un autre.

---

(1) Communication du 20 juin 2014, paragraphe 12.

(2) Un projet intégré est un groupe de projets insérés dans un même programme et dont l'unité repose sur un « même objectif » et sur une « approche systémique cohérente » (paragraphe 13).

(3) Paragraphes 21 et 22 de la communication. Ainsi, les « améliorations régulières d'installations existantes dépourvues de tout caractère innovant et le développement de nouvelles versions de produits existants ne sont pas considérés comme des PIIEC. »

***b. Critères de compatibilité des « aides PIIEC » avec le marché intérieur***

Après avoir reconnu le caractère d'intérêt général d'un projet, la Commission exerce en outre un « bilan » entre les avantages escomptés et les effets négatifs potentiels de l'aide publique.

Les aides publiques accordées à des PIIEC ne sont pas automatiquement compatibles avec le marché intérieur. Il faut pour cela que les aides soient « nécessaires » et « proportionnées »<sup>(1)</sup> :

- les aides doivent être nécessaires : « l'aide ne peut pas servir à subventionner les coûts d'un projet que l'entreprise aurait de toute façon supportés ni à compenser le risque commercial normal inhérent à une activité économique » ;
- elles doivent être proportionnées : « l'aide sera jugée proportionnée uniquement si le même résultat ne peut être obtenu avec une aide moins importante » et si « d'autres types d'instruments d'aide entraînant moins de distorsions permettent d'atteindre le même résultat ».

Les différents critères apparaissent donc stricts, et l'analyse de la Commission, qui se déploie sur plusieurs niveaux, particulièrement poussée.

**2. Un outil efficace mais peu utilisé à ce jour**

Le cadre dérogatoire des PIIEC permet de compenser certaines défaillances de marché et de financer des projets industriels innovants et risqués, comme le défend la Commission dans sa communication précitée de 2014 : « Les PIIEC peuvent apporter une contribution très importante à la croissance économique, à l'emploi et à la compétitivité de l'industrie et de l'économie de l'Union, compte tenu de leurs répercussions positives sur le marché intérieur et la société européenne », en permettant « de regrouper des connaissances, du savoir-faire, des ressources financières et des acteurs économiques de toute l'Union, afin de pallier de graves défaillances systémiques ou du marché et de relever des défis sociétaux importants qu'il ne serait pas possible de surmonter sans ces projets. »

La communication du 10 mars 2020 ajoute que les PIIEC « servent de catalyseurs d'investissement et permettent aux États membres de financer des projets d'innovation à grande échelle au-delà des frontières, en cas de défaillances du marché. »

Par rapport aux autres dispositifs de l'Union européenne permettant d'accorder certaines aides d'État, les PIIEC ont l'originalité de permettre de financer non seulement la recherche et le développement, mais aussi la première phase d'industrialisation, ce qui est crucial dans certains domaines comme les batteries ou les électrolyseurs (hydrogène).

---

(1) Paragraphe 28.

### a. Succès des premiers PIIEC

Depuis la communication de 2014, deux PIIEC ont pu être autorisés par la Commission, dans le domaine de la microélectronique (2018) et dans le domaine des batteries (2019).

Dans les deux cas, la Commission soulignait qu’il s’agissait de projets stratégiques et innovants, comportant des risques financiers tels qu’ils n’auraient pas pu être menés à bien sans aide publique. En outre, les externalités positives attendues sont fortes : comme toutes les « technologies clés génériques »<sup>(1)</sup>, la microélectronique est par définition susceptible de recevoir des applications dans plusieurs secteurs. Les batteries, quant à elles, ont un caractère stratégique pour l’industrie de l’automobile et pour la transition environnementale.

Enfin, en ce qui concerne le mode de gouvernance, les deux projets sont pilotés par une structure de gouvernance propre faisant intervenir les États et les acteurs privés participants ainsi que la Commission européenne.

#### PIIEC MICROÉLECTRONIQUE ET PIIEC BATTERIES

	<b>Microélectronique</b>	<b>Batteries</b>
<b>Date d’autorisation</b>	18 décembre 2018	9 décembre 2019
<b>Domaines</b>	puces, semi-conducteurs, capteurs, développement de matériaux composites pour remplacer le silicium	matières premières et matériaux avancés <sup>(2)</sup> , cellules et modules, systèmes de batterie, réaffectation, recyclage et raffinage
<b>États participants</b>	France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni	Allemagne, Belgique, Suède, Finlande, France, Italie, Pologne
<b>Nombre de participants privés<sup>(3)</sup></b>	29	17
<b>Montant des aides publiques</b>	1,75 milliard d’euros	3,2 milliards d’euros
<b>Investissements privés attendus</b>	6 milliards d’euros	5 milliards d’euros
<b>Fin du projet</b>	2024	2031

Source : Commission européenne.

Le PIIEC sur la microélectronique est considéré par toutes les personnes entendues dans le cadre de la mission d’information comme un succès, même s’il est encore tôt pour en tirer un bilan. Le PIIEC sur les batteries – qui en est à ses débuts – semble également produire des résultats satisfaisants, et il importe de concentrer les efforts sur la *prochaine* génération de batteries.

(1) Les six catégories de technologies clés génériques ont été définies en 2011 par la Commission européenne : la micro- et la nanotechnologie, les matériaux avancés, la biotechnologie industrielle, la photonique, la nanotechnologie, les systèmes avancés de fabrication.

(2) Matières premières (minerais) : développement de processus durables pour l’extraction, la concentration, le raffinage et la purification des minerais. Matériaux avancés (cathodes, anodes, électrolytes) : amélioration des matériaux existants ou création de nouveaux matériaux.

(3) Il s’agit des acteurs privés (entreprises et organismes de recherche) participant directement au projet. Ces chiffres ne comprennent pas les partenaires externes.

### ***b. Accélérer la création de nouveaux PIIEC***

Le 17 décembre 2020, un nouveau projet a été notifié à la Commission européenne : le PIIEC « hydrogène ». Ce PIIEC suscite un intérêt extrêmement large : 22 États membres de l'Union et la Norvège y participent. Le ministre allemand de l'économie, Peter Altmaier, déclarait à ce propos : « Nous voulons que nos projets européens communs et nos investissements communs dans les technologies de l'hydrogène fassent de l'Europe le numéro 1 mondial, ce qui améliorera notre compétitivité et préservera les emplois à long terme ». Le PIIEC sur l'hydrogène arrive au moment opportun car l'Europe n'a pas dans ce domaine le retard qu'elle a sur les batteries et son ambition de devenir un *leader* mondial est réaliste à condition qu'elle s'en donne les moyens.

Dans les prochaines années, de nouveaux PIIEC pourraient également être lancés dans le domaine du *cloud*, de l'électronique et de l'intelligence artificielle. Le 1<sup>er</sup> mars 2021, la direction générale des entreprises du ministère de l'économie a ouvert un « appel à manifestation d'intérêt » en vue d'un PIIEC dans le domaine des innovations en matière de santé.

Vos rapporteurs encouragent la création de PIIEC dans ces différents domaines et notamment dans le domaine du *cloud*, car celui-ci recouvre à la fois des enjeux économiques et des enjeux d'autonomie stratégique : il faut que les entreprises européennes aient la possibilité de stocker les données de manière sécurisée, en Europe.

#### **Proposition n° 3 :**

Donner une impulsion politique forte pour accélérer la création de PIIEC dans les domaines du *cloud*, de l'électronique, de l'intelligence artificielle et de la santé.

### **3. Une réforme nécessaire : simplifier le cadre des PIIEC et élargir son champ d'application**

Même si le cadre des PIIEC est unanimement salué comme un outil d'avenir, son caractère excessivement rigide et insuffisamment « agile » fait régulièrement l'objet de critiques. La Commission elle-même en est consciente, puisqu'elle a annoncé, dans sa communication du 10 mars 2020, une réforme du cadre des PIIEC : « Cette révision vise à préciser les conditions dans lesquelles les projets menés par les États membres dans des secteurs clés peuvent être mis en œuvre en temps utile et dans des conditions favorables à la concurrence. Elle devrait également aider les PME à participer pleinement aux futurs PIIEC. »

Dans ses conclusions du 2 octobre 2020, le Conseil européen demande à la Commission « d'aider les États membres à élaborer des PIIEC » et appelle, plus largement, à une réforme du régime des aides d'État afin qu'il soit « propice à l'innovation ». Le 23 février 2021, au moment de lancer sa consultation publique, la Commission annonce trois axes d'amélioration :

- favoriser la participation des PME aux PIIEC ;
- insister sur la dimension européenne des PIIEC ;
- faire le lien avec les PIIEC et le « pacte vert ».

Selon vos rapporteurs, une réforme du cadre des PIIEC devrait permettre à la fois d'alléger son cadre administratif, trop complexe, et d'étendre son champ d'application, trop limité.

#### ***a. Un cadre administratif trop lourd et insuffisamment agile***

Alors que les évolutions technologiques sont très rapides et qu'un retard initial est difficile à rattraper en raison des effets de « cluster » induits par l'innovation, **le cadre des PIIEC apparaît trop lourd et mal adapté à la nécessité de réagir rapidement** pour investir au moment le plus opportun.

Même dans les cas où, sur le fond, le caractère d'intérêt général du projet ne fait pas de doute, la complexité administrative et le détail de l'analyse de la Commission conduisent à des délais excessivement longs qui peuvent se révéler dissuasifs. De l'avis de l'ensemble des personnes entendues par vos rapporteurs, l'examen de la Commission pour évaluer l'éligibilité d'un projet est trop lourd :

- les critères définis par la communication de 2014 sont cumulatifs et semblent parfois excessivement détaillés, confus ou redondants <sup>(1)</sup> ;
- ces critères, quoique détaillés, ne sont pas suffisants, c'est-à-dire que la Commission européenne se garde la possibilité de refuser de manière discrétionnaire un projet qui remplirait tous les critères ;
- enfin, même quand le caractère de « PIIEC » a été démontré, la Commission peut toujours estimer que l'aide publique n'est pas nécessaire ou proportionnée.

La Commission procède donc à un « triple niveau d'analyse ». À chaque niveau, le degré de « granularité », c'est-à-dire le détail de l'analyse, est trop fort. Par exemple, il est demandé aux États membres de fournir une étude approfondie de tous les effets – parfois impossibles à mesurer – du projet pour valider la condition tenant aux externalités positives. Selon vos rapporteurs, cette condition pourrait être réputée remplie dans les domaines considérés comme stratégiques. De

---

(1) Ainsi, les projets doivent à la fois avoir « une incidence notable sur la compétitivité de l'Union » (point 14), « apporter une contribution importante aux objectifs de l'Union » – dont la compétitivité fait partie (point 15), avoir des bénéfices qui s'étendent « à une partie significative de l'Union » (point 16) et sans « se limiter aux entreprises ou au secteur concerné » (point 17). Enfin, ils doivent avoir des « retombées positives », c'est-à-dire des externalités positives « dans l'économie ou la société européenne » : il semble que cette seule condition suffise à satisfaire toutes les autres. Le point 23 ajoute des « critères particuliers » pour les secteurs de l'énergie, de l'environnement et des transports qui semblent, là encore, redondants avec les critères généraux énumérés aux points précédents.

même, l'obligation d'élaborer un « scénario contrefactuel »<sup>(1)</sup> décrivant l'évolution de la situation de l'entreprise en l'absence d'aide paraît inutilement contraignante.

**Proposition n° 4**

Faciliter l'analyse des conditions d'éligibilité aux PIIEC en présupant la condition d'intérêt général européen remplie quand le projet porte sur un domaine relatif à l'autonomie stratégique de l'Union. De manière générale, simplifier l'analyse conduite par la Commission quand il existe un consensus de fond relativement à la pertinence du projet.

La procédure de validation des PIIEC occasionne des négociations excessivement longues entre les États membres et la Commission avant que ceux-ci lui notifient officiellement le projet. Ainsi, il a fallu environ un an et demi de négociations avant que le projet sur la microélectronique reçoive l'agrément de la Commission européenne. Le jour où le projet a été autorisé, les ministres de l'économie de 18 États membres déclaraient, à l'occasion de la 6<sup>e</sup> conférence « *Friends of industry* » : « le cadre existant sur les PIIEC pourrait être examiné en vue d'accroître l'efficacité des procédures, notamment en ce qui concerne le cofinancement par les instruments européens, les délais d'approbation, les procédures de notification et les dispositions de notification pour les montants de référence. »<sup>(2)</sup>

Aussi, malgré de nombreuses déclarations d'intention, l'élaboration de nouveaux PIIEC dans les domaines stratégiques peine à voir le jour. Or, dans la compétition mondiale pour l'innovation de rupture, le temps perdu ne se retrouve pas.

Les contraintes administratives imposées aux entreprises participant à un PIIEC peuvent également sembler trop lourdes, et de nature à dissuader la participation des PME, qui se retrouvent *de facto* exclues du dispositif. **Une pleine participation des PME aux PIIEC serait pourtant essentielle, ne serait-ce que pour permettre d'associer davantage d'États membres au financement et à la mise en œuvre de ces projets.**

La Commission semble bien consciente de ces difficultés, puisque le deuxième objectif de la consultation publique sur les PIIEC est de « faciliter la participation directe et indirecte des PME aux PIIEC » et, pour ce faire, de « simplifier l'appréciation de la Commission lorsque les aides d'État, notamment en faveur des PME, sont moins susceptibles de fausser indûment la concurrence »<sup>(3)</sup>.

---

(1) « L'État membre doit fournir à la Commission des renseignements utiles concernant le projet financé, ainsi qu'une description complète du scénario contrefactuel, dans lequel aucun État membre n'octroie une aide. » (paragraphe 29 de la communication de 2014).

(2) Déclaration conjointe du 18 décembre 2018 des ministres de l'économie des États suivants : France, Australie, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Espagne.

(3) Communiqué de presse du 23 février 2021.

Par ailleurs, l'autorisation d'un PIIEC se traduit en réalité par une autorisation pour chaque entreprise bénéficiant d'une aide d'État. Il faudrait donc que la Commission puisse valider un PIIEC de manière globale, et que les aides d'État s'inscrivant dans le cadre de ce PIIEC soient seulement notifiées dans la limite de certains montants et considérées comme compatibles *a priori* avec le marché intérieur quand elles couvrent seulement des dépenses de R&D.

**Proposition n° 5 :**

Instaurer la possibilité d'autorisation globale de la Commission pour un PIIEC et présumer compatibles avec le marché intérieur toutes les aides d'État s'inscrivant dans le cadre de ce PIIEC et respectant les conditions particulières préalablement fixées par la Commission.

À défaut, créer un régime administratif « allégé » pour les PME afin de ne pas dissuader leur participation à un PIIEC.

Vos rapporteurs saluent les progrès des PIIEC mais insistent sur **le risque de « capture technocratique » d'un outil qui doit permettre aux États membres de donner une impulsion politique forte**. Les vues stratégiques et les consensus politiques des États membres ne doivent pas être contrariés par des procédures formelles longues qui empêchent structurellement d'avoir « un coup d'avance » et qui garantissent au contraire d'avoir « un coup de retard ».

***b. Une compréhension trop restrictive de la notion « d'intérêt européen commun »***

Sur le fond, la Commission considère que seul un projet « innovant » est susceptible d'avoir un « intérêt européen commun ». Or l'évolution du contexte international, les enjeux de souveraineté liés à la maîtrise technologique et les risques d'une trop grande dépendance à l'égard des États tiers – risques mis en avant par les conséquences de la crise sanitaire, montrent que **l'objectif « d'autonomie stratégique » est sans doute aussi légitime que le seul objectif de croissance** qui sous-tend la recherche de l'innovation. Ainsi, la crise de Covid-19 a montré que certains secteurs matures, comme l'industrie pharmaceutique, sont essentiels au bon fonctionnement du marché intérieur et à l'indépendance de l'Union européenne dans son ensemble.

**Vos rapporteurs proposent donc d'étendre le cadre des PIIEC à certains secteurs matures essentiels** pour l'autonomie industrielle et stratégique de l'Union européenne, comme le domaine de la santé. Plus généralement, il conviendrait de définir la notion « d'intérêt européen commun » par référence à l'autonomie stratégique et d'articuler ainsi la définition des PIIEC avec les objectifs et les concepts de la nouvelle stratégie industrielle européenne.

**Proposition n° 6 :**

Compléter les points 22 et 23 de la communication de 2014 sur les PIIEC en introduisant, comme critère alternatif au caractère innovant d'un projet, sa contribution à l'autonomie stratégique européenne, afin d'articuler le cadre des PIIEC avec les objectifs de la nouvelle politique industrielle européenne.

Enfin, il conviendrait de réfléchir à la possibilité de financer dans le cadre des PIIEC une partie des coûts de fonctionnement dans le cadre du premier déploiement industriel, pour tenir compte du fait que certains secteurs à l'étranger bénéficient d'aides massives.

**Proposition n° 7 :**

Envisager une extension du périmètre des coûts susceptibles d'être subventionnés dans le cadre des PIIEC quand les projets revêtent une importance stratégique particulière.

En plus de la réforme des PIIEC, la Commission a annoncé, dans sa communication du 10 mars 2020, une réforme générale des règles applicables aux aides d'État afin de permettre un soutien à des « objectifs d'intérêt public importants », dans « un certain nombre de domaines prioritaires, dont les aides à la protection de l'environnement à l'énergie ». Selon vos rapporteurs, la réforme des aides d'État doit d'abord être une réforme du cadre des PIIEC, qu'il s'agirait d'élargir, de simplifier et de renforcer.

**B. CHAÎNES DE VALEUR STRATÉGIQUES, ÉCOSYSTÈMES, ALLIANCES INDUSTRIELLES : DES OUTILS À RENDRE OPÉRATIONNELS**

À côté des PIIEC, qui sont inscrits dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la nouvelle politique industrielle s'organise autour d'une multitude d'outils et de concepts récents au statut juridique plus incertain : les « écosystèmes », les « alliances industrielles » et les « chaînes de valeur stratégique ». Si, en apparence, ces outils témoignent d'une volonté politique forte, ils peinent à s'articuler de manière cohérente et à démontrer leur intérêt opérationnel. Il s'agirait donc de penser ensemble ces outils épars dans le cadre d'une gouvernance unifiée qui poursuivrait une stratégie globale.

**1. Une nouvelle politique industrielle fondée sur des « écosystèmes », les alliances industrielles et les chaînes de valeur stratégiques**

Les écosystèmes et les alliances industrielles sont au cœur de la nouvelle politique industrielle annoncée dans la communication du 10 mars 2020. Les « chaînes de valeur stratégiques », en revanche, ont été élaborées en 2018-2019 mais ne sont pas expressément mentionnées dans le cadre de la communication.

### **a. « Ecosystèmes »**

Les « écosystèmes » sont une nouveauté conceptuelle de la stratégie industrielle du 10 mars 2020 : « l’accent sera désormais mis sur les écosystèmes industriels, en tenant compte de tous les acteurs d’une chaîne de valeur. Telle est notre nouvelle approche, qui reflète la nécessité de trouver de nouveaux modes de pensée et de travail pour conduire la double transition. »

Les écosystèmes sont ainsi définis comme l’ensemble des acteurs qui interviennent dans une chaîne de valeur <sup>(1)</sup>, comme l’expliquera Thierry Breton, le commissaire en charge du marché intérieur et de la politique industrielle : « Cette méthode s’articule autour des écosystèmes industriels européens, couvrant l’ensemble des chaînes de valeurs industrielles, allant des grands groupes aux petites PME et *start-ups*, des centres de formation aux centres de recherches, des services associés aux fournisseurs. » <sup>(2)</sup>

Les écosystèmes regroupent donc les entreprises de toutes tailles, chercheurs, universités, prestataires de services. Ils sont l’équivalent du concept de « filières » utilisé en France. À la suite de la communication, la Commission a identifié 14 écosystèmes européens (voir *infra*). Par ailleurs, depuis le 16 mars 2021, la direction générale du marché intérieur, de l’industrie et des entreprises (DG GROW) a été réorganisée pour tenir compte de la nouvelle structuration de l’industrie européenne en écosystèmes.

### **b. Alliances industrielles**

Les « alliances industrielles » sont le deuxième outil mis en avant par la communication du 10 mars 2020 : « Là où cela se révèle nécessaire, l’approche des alliances industrielles pourrait être l’outil approprié [...] Les alliances peuvent orienter les travaux et faciliter le financement de projets de grande envergure qui ont des retombées positives à travers l’Europe, en utilisant les connaissances des PME, des grandes entreprises, des chercheurs et des régions pour contribuer à lever les obstacles à l’innovation et améliorer la cohérence des politiques. »

Les alliances industrielles sont une nouvelle forme de partenariats public-privé, visant à améliorer la coordination entre les acteurs privés et à faciliter leur coopération avec les acteurs publics. Elles permettent de définir les objectifs, d’identifier les difficultés qui adviennent dans l’ensemble de la chaîne de valeur et de surmonter les obstacles à une politique industrielle efficace : asymétries d’information entre les acteurs, capture du régulateur, saupoudrage des aides et conflits d’intérêts entre les industriels des différents États membres. En recensant « les besoins technologiques, les possibilités d’investissement et les obstacles et

---

(1) Les chaînes de valeur sont des activités économiques interdépendantes et liées à un groupe d’acteurs économiques rassemblant des entreprises de toutes tailles et de plusieurs secteurs (écosystème).

(2) Thierry Breton, discours du 18 mai 2020 devant la commission IMCO du Parlement européen.

facilitateurs réglementaires »<sup>(1)</sup>, elles contribuent à fluidifier la circulation de l'information et à développer des synergies.

La première grande « alliance industrielle » au sens de la communication du 10 mars 2020 est « l'alliance pour les batteries » (*European battery alliance* – EBA) à l'automne 2017<sup>(2)</sup>, formée dans l'objectif de faciliter les négociations du futur PIIEC qui sera officiellement autorisé deux ans plus tard.

Deux nouvelles alliances ont vu le jour en 2020. Le 8 juillet 2020, conformément à ce que prévoyait la communication du 10 mars<sup>(3)</sup>, la Commission a annoncé la création d'une « alliance européenne pour un hydrogène propre ». Aujourd'hui fondée sur 500 entreprises, elle devrait s'étendre à 1 000 entreprises d'ici 2024.

Par ailleurs, le 29 septembre 2020, les commissaires Maroš Šefčovič et Thierry Breton ont annoncé le lancement de **l'Alliance européenne des matières premières**, dans le but de renforcer la résilience de l'Union dans la chaîne de valeur des matières premières critiques (terres rares et aimants). L'alliance permettra d'identifier les obstacles, opportunités et possibilités d'investissement à toutes les étapes de la chaîne de valeur de ces matières premières : « L'Alliance européenne des matières premières est une étape importante dans le renforcement des écosystèmes industriels qui dépendent des matières premières. Elle accélérera les transitions vertes et numérique en renforçant les chaînes de valeur, en diversifiant les approvisionnements et en impliquant tous les partenaires volontaires dans la mise en œuvre des actions nécessaires. »<sup>(4)</sup>

D'autres alliances industrielles devraient être prochainement créées. Dans ses conclusions du 2 octobre 2020, le Conseil européen appelle à « développer de nouvelles alliances industrielles, notamment pour ce qui est des matières premières<sup>(5)</sup>, des équipements médicaux, des microprocesseurs, des réseaux de télécommunications sécurisés, des industries à faible intensité de carbone et des nuages (le *cloud*) et plateformes industriels ». Ces trois derniers domaines étaient également cités par la communication du 10 mars 2020 comme devant donner lieu à de futures alliances industrielles.

Vos rapporteurs ajoutent qu'il serait en outre pertinent de **lancer des alliances industrielles dans les autres domaines pressentis pour donner lieu à des PIIEC**, à savoir l'électronique et l'intelligence artificielle.

---

(1) Communication du 10 mars 2020.

(2) Sa création a été annoncée le 11 octobre 2017 par Maroš Šefčovič, alors commissaire en charge de l'énergie.

(3) La nécessité de l'alliance était ainsi justifiée : « L'hydrogène propre illustre parfaitement le domaine où ce type d'approche peut apporter une réelle plus-value. De nature disruptive, cette technologie nécessite une coordination plus étroite tout au long de la chaîne de valeur. »

(4) Thierry Breton, présentation du plan d'action sur les matières premières critiques, 3 septembre 2020.

(5) L'alliance des matières premières avait été créée quelques jours plus tôt, le 29 septembre 2020.

**Proposition n° 8 :**

Accélérer la création d'autres alliances industrielles dans les domaines mentionnés par les conclusions du Conseil européen du 2 octobre 2020 ainsi que dans les autres domaines pressentis pour donner lieu à des PIIEC, à savoir l'électronique et l'intelligence artificielle.

**c. Chaînes de valeur stratégiques**

Les « chaînes de valeur stratégiques » ont été définies et identifiées par le Forum stratégique pour les PIIEC (voir *infra*, 2-b-i) dans son rapport « *Strengthening strategic value chains for a future-ready EU industry* » (novembre 2019).

Les chaînes de valeur « stratégiques » sont des chaînes de valeur d'une importance systémique, qui contribuent de manière significative à la croissance, à l'emploi et à la compétitivité. Selon le Forum stratégique, elles ont trois caractéristiques :

- elles sont fondées sur l'innovation technologique ;
- elles ont un potentiel économique élevé ;
- elles permettent de répondre à des enjeux sociétaux (environnement, vieillissement de la population) ou politiques (autonomie stratégique)

Il est intéressant de remarquer que le Forum stratégique relie la définition des chaînes de valeur stratégiques à une idée « d'autonomie stratégique européenne », bien que l'expression ne fût pas consacrée à l'époque : « Il faut que certaines technologies clés soient produites et détenues en Europe *pour atteindre un niveau d'indépendance technologique [...] permettant de garantir sa sécurité économique* »<sup>(1)</sup>. L'indépendance et la sécurité constituent en effet deux aspects essentiels de l'autonomie, et les chaînes de valeur considérées comme « stratégiques » sont précisément celles qui permettent de les atteindre.

À l'issue d'une analyse rigoureuse basée sur une méthodologie robuste, le Forum stratégique a identifié 31 chaînes de valeur stratégiques (voir annexe), classées en différentes catégories selon le type d'initiatives publiques qu'elles appellent.

Il y a peut-être lieu de noter – et de regretter, comme Airbus au cours des auditions – que, **si le domaine « aérospatial et défense » constitue l'une des chaînes de valeur, ce n'est pas le cas de l'aéronautique**. Or la distinction entre l'aviation militaire et civile trouve ses limites dans le caractère intrinsèquement dual de ces technologies.

---

(1) « Certain key technologies need to be produced and intellectually owned in Europe to achieve a degree of technological independence for example in critical infrastructures, components or intellectual property sets in order to ensure economic security » (*Rapport du Forum stratégique pour les PIIEC*).

## 2. Des concepts à clarifier et à mieux articuler afin d'établir une politique industrielle globale et cohérente

Alors même que le concept de « chaînes de valeur stratégiques » était extrêmement prometteur, puisqu'il était lié à la notion d'autonomie stratégique et aux PIIEC, il n'a pas été repris par la communication du 10 mars 2020. Les nouveaux outils promus par celles-ci ne s'articulent pas aussi clairement. La nouvelle stratégie industrielle européenne pourrait donc gagner en cohérence et bénéficier d'un pilotage renforcé.

### a. Des concepts mal définis et insuffisamment articulés

Aussi bien les « alliances industrielles » que les « écosystèmes » souffrent d'un manque de définition opérationnelle et d'une absence de lien avec le cadre juridique des PIIEC et avec le concept de « chaînes de valeur stratégiques ».

#### i. Les alliances industrielles ont un statut et une finalité ambigus

Contrairement aux PIIEC, les « alliances industrielles » n'ont pas d'existence juridique ou administrative propre. Il s'agit d'un simple cadre de concertation informel entre les industriels d'une filière avant la constitution éventuelle d'un PIIEC comme cadre de financement. Il semble que les alliances aient une fonction de « précurseur » des PIIEC, mais la question se pose de leur intérêt une fois que le PIIEC est constitué.

Du fait de ce statut très informel, le rôle de la Commission dans la création et le pilotage des alliances n'est pas non plus bien défini. En principe, les alliances naissent spontanément au niveau des entreprises, dans une logique *bottom-up*. Toutefois, la Commission semble avoir joué un rôle décisif dans la constitution de l'alliance sur l'hydrogène, puisqu'on pouvait lire dans la communication du 10 mars 2020 : « la Commission proposera prochainement de lancer la nouvelle alliance européenne pour un hydrogène propre, qui réunira les investisseurs et les partenaires gouvernementaux, institutionnels et industriels. »

Il s'agirait donc **d'affirmer plus clairement la logique *top-down* qui peut présider à la création des alliances** et, pour ce faire, de leur conférer un véritable statut lié à la reconnaissance de PIIEC.

#### **Proposition n° 9 :**

Donner un statut juridique aux alliances industrielles en définissant leurs objectifs, les critères présidant à leur création et leur mode de gouvernance. Établir un lien institutionnel entre les alliances industrielles et les PIIEC.

ii. Des « écosystèmes » définis de manière trop large, sans portée opérationnelle

Dans sa fonction, le concept d'« écosystèmes » se substitue au concept moins consensuel de « champions européens ». La notion d'écosystèmes met en effet l'accent sur les liens d'interdépendance entre les grandes et les petites entreprises ; il porte l'attention sur la totalité de la chaîne de valeur plutôt que sur l'entreprise « chef de file ». Le rapport de l'*European political strategy centre* (EPSC) souligne cette inflexion sémantique : « Dans un monde qui se caractérise par la disruption et le changement permanent, rien n'oblige un "champion" européen à n'être constitué que d'une seule entreprise. Un champion peut très bien être une collaboration temporaire, ou un consortium d'entreprises complémentaires qui peuvent ainsi proposer une offre plus complète »<sup>(1)</sup>.

Les « écosystèmes » témoignent donc de la volonté de créer une politique industrielle européenne qui se veut verticale, mais qui fonctionne de manière *bottom-up*. Il ne s'agit pas de créer de manière volontariste un « champion » – comme l'Europe a su le faire avec Airbus –, mais plutôt de valoriser les filières existantes, sans négliger *start-up* et petites entreprises.

Ce concept a l'avantage de pouvoir convenir aux « petits » États membres européens, traditionnellement opposés au principe d'une politique industrielle, tout en laissant entendre aux États favorables à une telle politique que les « écosystèmes » sont les nouveaux noms des « champions ». Mais **cette ambiguïté rend la notion d'écosystèmes moins précise que celle de « chaînes de valeur stratégiques » et diminue sa portée opérationnelle.**

Il suffit en effet de consulter la liste des 14 écosystèmes<sup>(2)</sup> pour se rendre compte du fait qu'ils couvrent la quasi-totalité de l'économie européenne, sans aucune vision stratégique. Cette liste comprend aussi bien des secteurs traditionnels (mobilité automobile, agro-alimentaire, industries énérgo-intensives), des secteurs plus nouveaux (numérique, électronique) que des secteurs d'activité qui n'ont que peu de liens avec l'industrie (culture, tourisme, commerce de détail). Aujourd'hui, les « écosystèmes » sont donc davantage un outil général d'analyse qu'un instrument ciblé de politique industrielle.

Si certains se félicitent d'un « retour de la politique industrielle » et d'une approche plus stratégique du marché unique, **vos rapporteurs insistent sur la nécessité de donner aux outils conceptuels une portée opérationnelle.**

---

(1) « In a world shaped by disruption and constant change, there is nothing that requires a European 'champion' to be a single company. A champion could very well be a temporary collaboration, or a consortium of companies that complement each other's services and can therefore provide a more complete offer. » (*EPSC, EU industrial policy after Siemens-Alstom – Finding a new balance between openness and protection, 2019*).

(2) *Liste des écosystèmes : numérique, électronique, aérospatial et défense, textile, construction, mobilité automobile (voitures, train, navires), industries culturelles et créatrices économie sociale de proximité, industries énérgo-intensives, construction, agro-alimentaire, tourisme, commerce de détail, énergies renouvelables.*

iii. Aucun lien n'a été fait entre chaînes de valeur stratégique et PIIEC

Les « chaînes de valeur stratégiques » ont été définies par le Forum stratégique pour les PIIEC avec l'idée d'identifier les domaines où des PIIEC pourraient être mis en œuvre. Or force est de constater que le rapport du Forum, aussi précis fût-il dans ses recommandations, n'a été suivi d'aucune décision concrète, et que les recommandations qu'il formule sont davantage portées par les Etats membres (*via* le Conseil européen) que par la Commission européenne.

Le concept de « chaînes de valeur stratégiques », quant à lui, semble avoir été abandonné depuis la communication du 10 mars 2020 au profit de celui « d'écosystèmes », moins orienté vers l'action. **Il paraît donc nécessaire de « réactiver » le concept de chaînes industrielles stratégiques**, de les insérer dans la cartographie des écosystèmes et d'en tirer les conséquences pour la création de nouveaux PIIEC.

**Proposition n° 10 :**

Poursuivre les travaux d'analyse systématique des « chaînes de valeur stratégiques » et faciliter au niveau réglementaire la création de PIIEC dans ces chaînes de valeur considérées comme essentielles pour l'autonomie stratégique européenne, dans un objectif de relocalisation de ces chaînes de valeur.

***b. Un défaut de gouvernance et de caractère opérationnel***

- i. Le « Forum stratégique pour les PIIEC » était une structure très prometteuse, mais seulement temporaire

En 2018 <sup>(1)</sup>, la Commission européenne a créé un « Forum stratégique pour les PIIEC », composé de 44 représentants des États membres et du monde de l'industrie et de la recherche. Le Forum était investi d'un mandat ambitieux : « faciliter la conclusion d'accords entre les autorités publiques et les principales parties intéressées de plusieurs États membres pour promouvoir de nouveaux PIIEC et développer une vision commune au niveau de l'Union » en vue de « mener des investissements conjoints et bien coordonnés dans des chaînes de valeur essentielles ».

Le Forum stratégique avait donc la double mission de conseiller la Commission à propos des chaînes de valeur essentielles, c'est-à-dire les chaînes de valeur « revêtant une importance stratégique pour l'Europe et nécessitant des actions et des investissements conjoints et bien coordonnés de la part d'autorités publiques et d'industries de plusieurs États membres », et de la conseiller sur les « PIIEC nécessaires au sein des chaînes de valeur essentielle ». De manière complète et cohérente, il était chargé de définir une stratégie industrielle globale, d'une part en analysant les chaînes de valeur « stratégiques », d'autre part en évaluant l'instrument le plus adapté pour en renforcer la résilience – par exemple,

---

(1) *Décision de la Commission du 30 janvier 2018 (2018/C 39/03).*

les PIIEC. À cette fin, le Forum avait un véritable rôle « proactif ». Il devait aider la Commission à :

- instaurer une coopération et une coordination entre les autorités publiques et les principales parties intéressées de plusieurs États membres, afin de faciliter la création de nouveaux PIIEC ;
- suivre les progrès réalisés ;
- rendre compte des blocages rencontrés lors de la conception de PIIEC et proposer des solutions pour les surmonter ;
- recommander des mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre des PIIEC.

Quand les PIIEC ne semblaient pas envisageables, le Forum devait « conseiller la Commission au sujet de solutions alternatives destinées à favoriser des investissements conjoints bien coordonnés dans les chaînes de valeur essentielles ». Ainsi, **le Forum représentait le lien nécessaire entre le concept des « chaînes de valeur stratégiques » et l'instrument chargé de les renforcer**, qu'il s'agisse des PIIEC ou des autres outils.

La sixième et dernière réunion du Forum s'est tenue le 18 février 2020. Depuis l'expiration de son mandat, aucun organisme ne l'a remplacé pour assurer la mise en œuvre et le suivi des propositions émises par son rapport.

- ii. Un « forum industriel » récemment créé, dont le périmètre est plus restreint et les prérogatives moins importantes

Pour ce qui concerne les écosystèmes, un « forum industriel » a été créé, mais il n'a pas de mandat comparable à celui du Forum stratégique. Sa création a été annoncée ainsi dans la communication du 10 mars 2020 : « la Commission travaillera en étroite collaboration avec un forum industriel ouvert et inclusif, composé de représentants de l'industrie (...) des partenaires sociaux, des chercheurs, ainsi que des États membres et des institutions de l'Union. »

Le rôle du forum industriel est donc d'assister la Commission dans son analyse des écosystèmes et des besoins de l'industrie, dans la perspective de la « double transition ».

Après un retard par rapport au calendrier initialement envisagé, le forum industriel a finalement été créé en décembre 2020. Il est composé de 55 membres : un représentant de chaque État membre et des représentants de tous les secteurs de l'industrie, ainsi qu'un représentant de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Le forum industriel s'est réuni pour la première fois le 1<sup>er</sup> février 2021.

Le « forum industriel » serait donc l'équivalent européen du Conseil national de l'industrie (CNI), qui rassemble en France les représentants des

18 filières autour de « comités stratégiques de filières ». Toutefois, la gouvernance du « forum industriel » n'est pas claire puisque, contrairement au Forum stratégique – qui avait été créé par une décision de la Commission –, il ne s'agit pas d'une structure formelle : le forum industriel n'a pas de statut ni de présidence permanente.

De plus, comparé au Forum stratégique, son champ de compétence semble limité de même que ses prérogatives. Son rôle se réduit essentiellement à une fonction d'analyse ; il n'est pas chargé d'élaborer des recommandations systématiques de politique industrielle, qui engloberaient écosystèmes, PIIEC et alliances industrielles. Celles-ci disposent d'ailleurs, chacune, d'un mode de gouvernance propre, avec un rôle variable de la Commission <sup>(1)</sup>.

iii. Une multitude de structures qui apparaissent redondantes et dont la valeur ajoutée mérite d'être interrogée

Le pilotage de la politique industrielle au niveau européen est d'autant moins lisible que la Commission a créé, ces dernières années, plusieurs structures diverses dont les statuts sont variés mais les objectifs redondants.

En plus du forum stratégique et du forum industriel, il existait ou existe :

- une « table ronde des industriels de haut niveau », dite « industrie 2030 », dont les activités ont pris fin en 2019 ;
- un Groupe d'expert de haut niveau sur les industries à forte intensité énergétique, créé en 2015 <sup>(2)</sup>, dont le mandat, qui devait également s'achever en 2019, a été renouvelé par une décision de la Commission de 2020 <sup>(3)</sup>.

Toutes ces structures ont pour point commun d'être rattachées à la DG GROW et d'être composées pour moitié de représentants d'États membres <sup>(4)</sup>, pour moitié de représentants des entreprises européennes (organismes publics ou associations d'entreprises) ou d'experts « individuels ». Les institutions européennes ou internationales peuvent également participer à leurs travaux, à titre d'observateurs <sup>(5)</sup> ou de membres à part entière <sup>(6)</sup>. Leurs missions sont également très proches, comme le montre le tableau ci-dessous.

---

(1) Pour l'alliance des matières premières, la Commission a annoncé qu'elle assumerait un rôle de « supervision ».

(2) Décision C(2015) 6964 du 26 octobre 2015.

(3) Décision C(2020) 7929 du 18 novembre 2020.

(4) Seul le Forum industriel – la structure la plus large –, comprend un représentant de chaque État membre de l'Union. Le forum stratégique pour les PIIEC comprend un représentant de tous les États membres sauf la Roumanie, la Slovaquie et Chypre.

(5) C'est le cas des organismes consultatifs : le Comité des régions (CDR), le Comité économique et social européen (CESE), l'OCDE.

(6) C'est le cas des institutions financières : la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) sont membres du Forum industriel.

**FORUMS ET GROUPES D'EXPERTS SPÉCIALISÉS  
DANS LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE**

	<b>Table ronde « industrie 2030 »</b>	<b>Forum stratégique pour les PIIEC</b>	<b>Forum industriel</b>
<b>Création</b>	15 décembre 2017 <sup>(1)</sup>	30 janvier 2018 <sup>(2)</sup>	informelle <sup>(3)</sup>
<b>Date de fin</b>	30 novembre 2019	31 mai 2020	structure permanente
<b>Missions</b>	analyse, suivi et conseil – priorités stratégiques générales	définition des chaînes de valeur stratégiques suivi et mise en œuvre des PIIEC	analyse, suivi et conseil – écosystèmes industriels
<b>Nombre de membres</b>	20	45	55
<b>Réunions</b>	7 réunions, de février 2018 à juin 2019	9 réunions, de mai 2018 à février 2020	1 réunion à ce jour (1 <sup>er</sup> février 2021)
<b>Travaux publics</b>	rapport de juin 2019	rapport de novembre 2020	structure informelle

***c. La nécessité de créer une gouvernance plus cohérente pour la totalité des outils de la nouvelle politique industrielle***

La Commission a donc créé **une multiplicité d'organismes qui se veulent de plus en plus « ouverts » et « inclusifs », mais dont la position institutionnelle et les prérogatives concrètes sont de moins en moins claires**. Selon vos rapporteurs, **il serait au contraire nécessaire de créer une structure unique, avec une gouvernance resserrée et un mandat global et cohérent**.

Pour que le « forum industriel » puisse répondre au besoin de gouvernance des écosystèmes, son organisation pourrait s'inspirer de celle du CNI, dont le pilotage est particulièrement efficace depuis la création, en 2017, d'un « comité exécutif » resserré et présidé par le Premier ministre. Il serait donc pertinent de transposer au niveau européen le modèle du CNI et de le doter d'un « comité exécutif » présidé par le commissaire en charge du marché intérieur et de la politique industrielle européenne. Chaque écosystème pourrait ensuite être décliné en « comités de filière ».

**Proposition n° 11 :**

Resserrer la gouvernance du « forum industriel » en créant un comité exécutif, présidé par le commissaire en charge de la politique industrielle européenne, et des « comités de filière » pour chaque écosystème.

Mais il importe surtout de ne pas créer un forum pour chaque outil, et de former, dans une logique mêlant *bottom-up* et *top-down*, **une structure de gouvernance générale pour la stratégie industrielle européenne**, qui assurerait la cohérence des travaux des organismes spécialisés dans chaque outil.

(1) Décision de la Commission C(2017) 8565.

(2) Décision de la Commission 2018/C 39/03.

(3) La création d'un forum industriel a été annoncée dans la communication du 10 mars 2020, mais le forum industriel est une structure informelle qui n'a pas d'existence juridique. Ses membres ont été désignés en décembre 2020 à la suite d'un appel de la Commission.

Le format de l'ancien « Forum stratégique » semble le plus adéquat pour cette mission, car il bénéficiait d'un statut et de prérogatives réelles. Afin de préserver la lisibilité et la capacité d'impulsion politique de cette structure, il importe qu'elle soit dotée d'une présidence dépendant des États membres, car la politique industrielle reste principalement une compétence nationale.

**Proposition n° 12 :**

Créer une structure formelle et permanente de gouvernance, sur le modèle de l'ancien Forum stratégique, chargée de définir la stratégie industrielle européenne, d'analyser les chaînes de valeur essentielles pour son autonomie stratégique, d'articuler et de mettre en œuvre les différents outils de politique industrielle européenne. Cette structure unique engloberait à titre d'organes spécialisés tous les « forums » et « groupes d'experts » existants. Dans un objectif de visibilité et de cohérence politique, sa présidence serait désignée par les États membres, qui conservent une compétence de principe dans la mise en œuvre des politiques industrielles.

**Proposition n° 13 :**

Au sein de cette structure en charge de la stratégie industrielle, créer un conseil de pilotage des alliances industrielles afin de renforcer la fonction de coordination de ces alliances et de favoriser la création de nouvelles alliances industrielles dans une logique prospective.

### **III. METTRE L'ENSEMBLE DES POLITIQUES DE L'UNION AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE AMBITIEUSE**

Les PIIEC et les écosystèmes étant par définition circonscrits à certains projets et à certaines filières, ils ne suffiront pas à construire une stratégie d'ensemble. Pour construire une stratégie industrielle globale, l'Union européenne doit mobiliser l'ensemble des instruments dont elle dispose – financiers, réglementaires, incitatifs – au service de la « double transition » et de l'autonomie stratégique européenne. Il est donc nécessaire de faire fonctionner ensemble tous les instruments affectant le marché intérieur, et de faire converger politique de recherche, politique commerciale et droit de la concurrence dans le sens des objectifs de la nouvelle politique industrielle européenne.

#### **A. CRÉER UNE « DARPA EUROPÉENNE » POUR FAVORISER L'INNOVATION DE RUPTURE**

La politique de recherche de l'Union européenne, pourtant importante en termes budgétaires, n'est pas assez orientée vers « l'innovation de rupture » ou innovation « disruptive ». La création d'un « Conseil européen de l'innovation » vise précisément à remédier à cette lacune. Ses objectifs ne sont toutefois pas toujours très clairs et il pourrait être pertinent de créer, en son sein, une agence intergouvernementale qui s'inspirerait de la « DARPA » américaine pour soutenir les projets les plus risqués sans négliger les technologies duales.

## 1. Le Conseil européen de l'innovation : une démarche inédite en faveur de l'innovation de rupture

Le Conseil européen de l'innovation (CEI) <sup>(1)</sup> est l'ébauche d'une agence d'innovation de rupture sur le modèle de la DARPA, une institution au cœur de la force d'innovation américaine.

### La DARPA

La *Defense advanced research projects agency* (DARPA) est une agence américaine financée par le département de la Défense, chargée de promouvoir l'innovation dans le domaine des nouvelles technologies destinées d'abord à un usage militaire.

La DARPA est à l'origine de grandes inventions qui ont une application militaire comme civile étendue (internet, le GPS, la furtivité...). Elle fonctionne selon un mélange original de démarche *bottom-up* et *top-down*. Elle pose des objectifs mesurables, puis elle laisse émerger les meilleures idées à partir de la compétition des inventeurs qu'elle stimule par des concours de recherche.

Les projets soutenus par la DARPA doivent être à mi-chemin entre recherche fondamentale et application et représenter des coûts et des risques tels que leur développement serait compromis sans argent public. Les projets sont gérés par des chefs de programme (program managers) recrutés pour trois ans, en général issus du secteur privé.

Dans la volonté de créer un organisme européen dédié à l'innovation de pointe, sur le modèle de la DARPA américaine, la Commission a lancé en 2017 la phase pilote d'un « Conseil européen de l'innovation » dans le cadre d'Horizon 2020. Le CEI connaît sa phase définitive depuis 2021. Il s'inscrit dans le troisième pilier d'Horizon Europe et a vocation à être le « guichet unique européen » de l'innovation, à l'image du Conseil européen de la recherche pour la recherche scientifique.

### LES PILIERS D'HORIZON EUROPE



Source : Commission européenne – DG recherche et innovation.

(1) Sur le fonctionnement et les évaluations de la phase pilote du CEI, voir le « l'impact Report » 2020 publié par la Commission européenne (septembre 2020).

Le CEI dispose d'un budget de 10 milliards d'euros pour la durée du cadre financier pluriannuel (2021-2027), ce qui représente une nette progression par rapport au budget dont il disposait dans sa phase pilote (environ un milliard d'euros par an), mais cela reste deux fois inférieur au budget de la DARPA en moyenne annuelle.

Le CEI présente plusieurs points communs avec la DARPA :

- comme la DARPA, il permet de financer des projets trop risqués pour les investisseurs et de favoriser les « transferts de technologie » (la valorisation industrielle de découvertes scientifiques) ;
- le CEI s'engage dans le projet grâce aux *programmes managers* (directement inspirés des *program managers* de la DARPA) ;
- sa gouvernance est relativement indépendante (conseil de recherche composé d'experts indépendants).

Le CEI a donc pour objectif de financer le développement d'innovations disruptives, qu'il s'agisse de l'amélioration substantielle de produits existants (innovations « de rupture ») ou de la création de nouveaux produits (innovations « radicales »). Il concerne l'ensemble de l'échelle de maturité technologique, mesurée par l'indice TRL <sup>(1)</sup>, grâce à ses deux « volets », qui couvrent les projets de la recherche appliquée (volet « éclairateur ») à la phase de développement et de commercialisation (volet « accélérateur »).

#### LES DEUX VOLETS DU CEI DANS HORIZON EUROPE

	Éclairateur	Accélérateur
Équivalent phase pilote	FET	PME
Domaines	Innovation de rupture (TRL de 1 à 4)	Développement et « <i>scale-up</i> » (TRL 5 à 9)
Méthodes	Appels à projets : <i>bottom-up</i> (TRL 1-3) <i>top-down</i> (TRL 2-4)	Conseils et assistance sur mesure
Instruments de financement	Subventions (4 millions d'euros maximum)	Subventions (2,5 millions d'euros maximum) et prise de participation au capital (de 500 000 à 15 millions d'euros)

Les projets intermédiaires (TRL 4 à 6) peuvent bénéficier d'un volet « transition » et d'un soutien non financier (de type études de marché).

La possibilité de financement par prise de participation au capital – jusqu'à 15 millions d'euros, c'est-à-dire en pratique entre 10 % et 25 % du capital de l'entreprise – est une nouveauté de la phase définitive du CEI. Ce mode d'intervention se substitue en partie ou en totalité aux subventions en fonction du

---

(1) *Technology readiness level.*

stade d'avancement des projets. Pour les plus avancés d'entre eux (TRL 9), la subvention « sèche » n'est plus possible et l'intervention du CEI prendra la forme d'un financement en fonds propres.

Le fonctionnement du CEI est proche de celui de la DARPA. Les programmes sont gérés par des « *program managers* », choisis pour leur expertise et leur expérience<sup>(1)</sup>, qui travaillent à temps plein. Chaque *programme manager* gère un nombre limité de projets pour en assurer un suivi efficace, « agile et proactif ».

Alors que le marché du capital-risque de l'Union est relativement peu performant, le CEI permet de satisfaire le besoin de financement auquel sont confrontées les entreprises innovantes au stade de leur démarrage et de les accompagner jusqu'au stade de la commercialisation. Depuis décembre 2019, environ 300 entreprises ont été sélectionnées dans le cadre de « l'accélérateur », pour 563 millions d'euros de subventions.

Le 6 janvier 2021, la Commission annonce que les prises de participation s'élèvent déjà à 178 millions d'euros, dans 42 de ces entreprises. La société française CorWave est la première à avoir bénéficié d'un investissement en fonds propres, à hauteur de 15 millions d'euros, ce qui lui a permis de lever ensuite d'autres fonds par effet de levier<sup>(2)</sup>. C'est **la première fois que la Commission européenne investit directement des fonds propres dans une entreprise.**

## **2. Clarifier les objectifs du CEI et affirmer sa dimension « d'excellence »**

La réussite du CEI dépend de sa capacité à rester fidèle à sa logique d'excellence et à sélectionner les projets sur leur seule valeur « disruptive ».

La logique d'excellence, qui s'oppose à la « logique de la nationalité », implique que les projets soient sélectionnés uniquement pour leurs caractéristiques propres, sans considération de « juste retour ». Cette exigence d'une sélection « sans biais » peut avoir comme conséquence que les projets subventionnés soient concentrés dans quelques États membres, ce qui entraîner des réserves de la part des États membres éloignés de la « frontière technologique ».

La logique d'excellence suppose également que tous les critères de performance du CEI soient strictement liés à l'objectif de favoriser les projets les plus innovants. À cet égard, vos rapporteurs s'étonnent de la diversité des indicateurs utilisés par le Comité consultatif du CEI pour évaluer ses résultats. Ces indicateurs sont regroupés en trois catégories :

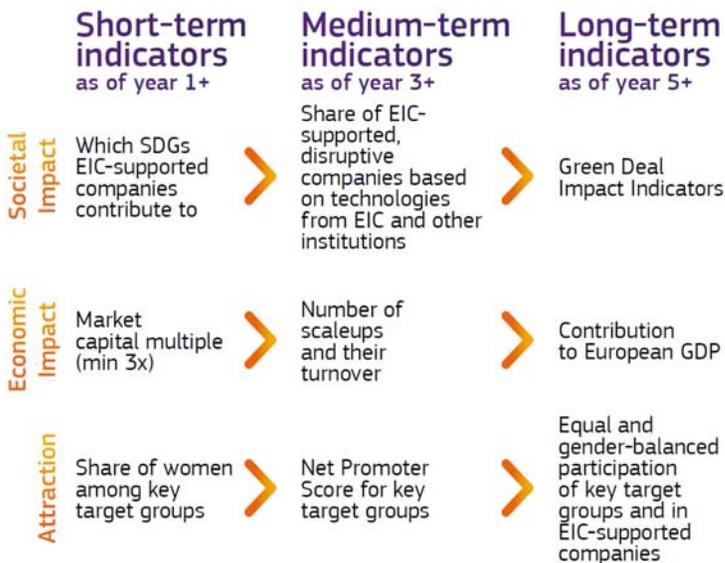
---

(1) Les *program managers* sont désignés pour une période de 4 ans. Actuellement quatre *programme managers* ont été désignés. Leur curriculum vitae est publié sur le site de la Commission européenne.

(2) CorWave est une société française qui développe des pompes cardiaques innovantes (un « dispositif d'assistance ventriculaire gauche ») à destination des patients atteints d'insuffisance cardiaque sévère. Grâce à l'investissement du CEI, CorWave a pu lever au total 35 millions d'euros.

- **l'incidence sociétale** : la capacité du CEI à atteindre les « objectifs de développement durable » (ODD) <sup>(1)</sup> et les objectifs du pacte vert ;
- **l'incidence économique** (contribution à la croissance) ;
- « **l'attraction** » c'est-à-dire la capacité du CEI à soutenir des acteurs faisant intervenir une « représentation équilibrée » des genres.

#### INDICATEURS DE PERFORMANCE ÉLABORÉS PAR LE COMITÉ CONSULTATIF DU CEI



Source : « *Impact Report 2020* » portant sur le Conseil européen de l'innovation.

Les indicateurs de court terme semblent excessivement nombreux et partiellement redondants, puisque les objectifs de développement durable, au nombre de 169, sont extrêmement larges sans avoir aucun lien spécifique avec l'innovation. On peut s'étonner, par ailleurs, de l'existence d'un indicateur « d'attraction », placé au même niveau que les indicateurs économiques et environnementaux, qui consiste à évaluer la pertinence d'un projet non pas en fonction de sa contribution à la croissance et à la réduction des émissions mais en fonction de la proportion de femmes qu'il « attire ».

**Ces objectifs multiples, éventuellement contradictoires, nuisent à la lisibilité et à l'efficacité d'un dispositif** qui doit être conçu exclusivement pour promouvoir l'innovation de rupture, sans tenir compte de caractéristiques externes au projet telles que la nationalité ou le sexe de l'entrepreneur.

(1) Les objectifs de développement durable (en anglais : sustainable development goals, *SDG*), définis par l'ONU en 2015, sont une liste d'objectifs relatifs à la lutte contre la faim, la pauvreté, à l'égalité entre les sexes, etc. (17 catégories), qui doivent être atteints en 2030.

**Vos rapporteurs recommandent donc d'évaluer la pertinence des projets uniquement par rapport aux priorités fixées par la nouvelle stratégie industrielle européenne**, fondée essentiellement sur deux objectifs : la transition environnementale (pacte vert) et l'autonomie stratégique, et de veiller à ce qu'elle finance et accompagne les seuls projets *disruptifs*.

**Proposition n° 14 :**

Affirmer plus clairement la vocation du Conseil européen de l'innovation – soutenir l'innovation *disruptive* dans une logique d'excellence – et rattacher ses objectifs à ceux de la « double transition ». Abandonner les critères d'évaluation non pertinents.

**3. Créer une véritable DARPA européenne, davantage intergouvernementale et ouverte à certains États européens tiers**

Malgré les présentations qui en sont parfois faites, le CEI n'est pas exactement une « DARPA européenne ».

La principale différence entre le CEI et la DARPA réside dans le fait que les domaines technologiques visés par le CEI sont exclusivement civils (digital, santé...), alors que la DARPA dépend organiquement du département de la Défense, comme l'indique d'ailleurs son nom. Bien que la stratégie de la Commission parle de « recherch[er], dans les programmes de l'Union européenne, des synergies entre l'industrie civile, spatiale et de la défense »<sup>(1)</sup>, il semble que cette ambition ne concerne pas le CEI et que tous les efforts en la matière soient concentrés sur le nouveau Fonds européen de la défense, dont le budget pour la période 2021-2027 (7 milliards d'euros) est d'ailleurs en-deçà de ce qui était initialement prévu. L'absence de lien entre la recherche civile et militaire est d'autant plus regrettable que la plupart des technologies de pointe sont duales<sup>(2)</sup> ou trouvent leur origine dans les besoins de la défense, comme l'ensemble des technologies promues par la DARPA et qui ont aujourd'hui une application civile très large (le GPS, l'intelligence artificielle, les drones...).

Par ailleurs, certaines personnes entendues dans le cadre des auditions craignent que le CEI ne s'en tienne pas strictement à sa vocation initiale, *promouvoir l'innovation de rupture*.

Vos rapporteurs soutiennent donc la création d'une agence autonome au sein du CEI, chargée spécifiquement de l'innovation *disruptive*, avec un mode de fonctionnement davantage intergouvernemental.

Selon la plupart des personnes interrogées dans le cadre de la mission d'information, et notamment les économistes, **un fonctionnement davantage intergouvernemental serait justifié par des raisons d'efficacité et de volonté**

---

(1) Communication du 10 mars 2020.

(2) Lors de leur audition, les représentants d'Airbus ont ainsi expliqué que les commandes électriques aujourd'hui utilisées pour l'A320 – le premier avion civil qui en est doté – proviennent du militaire.

**politique.** Non seulement le budget de l'Union ne serait pas suffisant pour couvrir seul les besoins d'une DARPA européenne, mais les « petits » États membres pourraient être réticents à financer une agence qui, du fait de sa « logique d'excellence », ne leur profiterait pas nécessairement.

Il semble donc qu'une véritable DARPA ne puisse voir le jour, dans un premier temps, qu'autour de quelques États qui pourraient y jouer un rôle moteur. Aussi, vos rapporteurs estiment qu'il pourrait être efficace de **constituer une « DARPA franco-allemande », qui pourrait ensuite être étendue à d'autres États de l'Union européenne et de l'espace économique européen**, comme la Suisse, la Norvège, ainsi qu'au Royaume-Uni, dont les efforts de recherche en matière de défense seraient, de l'avis unanime des personnes interrogées, un précieux atout pour le succès d'une DARPA européenne.

À terme, la DARPA européenne pourra donc rassembler plusieurs États européens non-membres de l'Union européenne mais animés par une volonté forte d'innovation et d'autonomies, en s'inspirant du mode de gouvernance original de l'Agence spatiale européenne <sup>(1)</sup>. Sa dimension communautaire restera fortement marquée par son rattachement institutionnel au CEI et aux programmes de l'Union européenne.

**Proposition n° 15 :**

Créer au sein du CEI une agence spécialisée, équivalente de la DARPA, avec des objectifs plus précis, un champ élargi à l'innovation duale et un fonctionnement intergouvernemental qui permettrait une ouverture au Royaume-Uni et à certains États membres de l'Espace économique européen proches de la « frontière technologique ».

**B. FAIRE UN USAGE STRATÉGIQUE DES INSTRUMENTS DU MARCHÉ INTÉRIEUR, DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE ET DE LA POLITIQUE COMMERCIALE**

Les objectifs environnementaux et les objectifs de croissance qui soutiennent la « double transition » doivent être recherchés *simultanément* et soutenus par l'ensemble des instruments de l'Union européenne, sans quoi la poursuite de ces objectifs pourrait avoir des effets contradictoires. Ainsi, le fait de favoriser la vente de véhicules « propres » <sup>(2)</sup> peut donner un avantage compétitif à l'industrie chinoise, sachant que les batteries sont produites en Chine – de manière souvent polluante – et qu'elles représentent 30 % à 40 % de la valeur des véhicules électriques. De même, l'Union européenne a « subventionné » l'industrie chinoise en soutenant la demande de panneaux photovoltaïques de fait construits en Chine, au lieu de soutenir l'offre européenne.

(1) L'agence spatiale européenne (ASE) est une agence de nature intergouvernementale, qui comprend 22 États membres, dont trois – la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni – ne sont pas membres de l'Union européenne.

(2) Par des normes de taux d'émissions sur la flotte de véhicules neufs.

Les incitations environnementales doivent donc être complétées par des mesures de protection adéquates et accompagnées par des mesures visant à relocaliser les chaînes de production et à éviter les « fuites de carbone » :

- des mesures réglementaires interdisant la commercialisation sur le marché intérieur de certains produits à empreinte carbone élevée ;
- le droit de la concurrence ;
- les outils de la politique commerciale : mesures *anti-dumping*, mécanisme d'ajustement aux frontières.

### **1. Faire un usage stratégique des outils réglementaires du marché intérieur**

En complément des politiques industrielles verticales visant à stimuler l'offre dans certains secteurs identifiés comme stratégiques, la voie réglementaire permet de « forcer » certains changements technologiques et de **donner à l'industrie européenne des avantages comparatifs dans le cadre d'une stratégie industrielle et environnementale globale**. Les normes du marché intérieur, qu'il s'agisse des règles de commercialisation ou des critères de sélection des marchés publics, sont à la fois un outil de différenciation industrielle et un outil de maîtrise de nos flux commerciaux.

#### ***a. L'interdiction de certains biens à forte empreinte carbone : la voie prometteuse du « règlement batteries »***

Dans une récente proposition de règlement <sup>(1)</sup>, la Commission propose de noter les batteries en fonction de leur « contenu carbone » et d'interdire progressivement les batteries les plus polluantes – en pratique, certaines batteries chinoises. Ce règlement aura pour effet de protéger la production européenne de batteries, plus « propre », et de valoriser la compétitivité hors coûts des batteries européennes.

La proposition de règlement prévoit plusieurs obligations devant s'appliquer successivement aux batteries entrant sur le marché intérieur, de la simple déclaration informative (2024) à l'interdiction des batteries les plus polluantes (2030).

---

(1) Proposition de règlement présentée le 10 décembre 2020 remplaçant la directive 2006/66/EC et modifiant le règlement 2019/1020, COM(2020) 798/3.

MESURES PRÉVUES PAR LE « RÈGLEMENT BATTERIES » :

Contraintes	Application	Dispositions
Obligation d'information (déclaration d'empreinte carbone)	1 <sup>er</sup> juillet 2024	article 7 annexe II
Classement des batteries selon leur catégorie de performance carbone	2026	
Obligation de déclarer la teneur en cobalt, en plomb, en lithium et en nickel recyclés	2027	article 8
Interdiction des batteries ne respectant pas des proportions minimales de contenu recyclé <sup>(1)</sup>	2030	
Exigences minimales de performance et de durabilité modalités de remplacement	2016	article 9 annexe III

En proposant d'interdire sur le marché intérieur les batteries ne respectant pas certaines normes environnementales, **la Commission met en œuvre indirectement une forme de politique industrielle particulièrement efficace.**

***b. Règles de la commande publique : mettre les clauses sociale et environnementale au même niveau que la clause prix***

Les règles de la commande publique peuvent également être mobilisées en faveur de la stratégie industrielle en privilégiant les biens et services à faible empreinte carbone.

Les règles de la commande publique sont actuellement fixées par la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Aux termes de l'article 67 de cette directive, « les pouvoirs adjudicateurs se fondent, pour attribuer les marchés publics, sur l'offre économiquement la plus avantageuse », celle-ci étant essentiellement définie « sur la base du prix ». La directive permet toutefois de prendre en compte d'autres éléments que le seul prix comme :

- le coût du cycle de vie (défini à l'article 68), donc la durabilité du produit ;
- le « rapport qualité/prix » ce qui implique « des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux liés à l'objet du marché public ».

La directive précise toutefois que, si le pouvoir adjudicateur peut favoriser une offre plus « verte », plus performante ou plus innovante, « les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée au pouvoir adjudicateur ». L'appel d'offres doit préciser les critères choisis et la

---

(1) 12 % de cobalt, 85 % de plomb, 4 % de lithium, 4 % de nickel en 2030, puis 20 % de cobalt, 10 % de lithium, 12 % de nickel à partir de 2035. Ces seuils seront susceptibles d'être modifiés par des actes délégués.

pondération relative attribuée à chacun. En pratique, **les adjudicateurs sont donc incités à choisir l'offre sur la seule base du prix**, parce qu'il s'agit d'un critère objectif, incontestable, et administrativement beaucoup plus simple.

**Vos rapporteurs préconisent de rendre systématique une « clause environnementale » dans les appels d'offres publics**, de telle sorte que les pouvoirs adjudicateurs ne puissent pas se fonder uniquement sur le prix. Dans un souci de simplification et de sécurité juridique, ces critères devraient être harmonisés au niveau européen.

**Proposition n° 16 :**

Modifier l'article 67 de la directive 2014/24/UE pour rendre systématique la « clause environnementale » dans les marchés publics et inciter les pouvoirs adjudicateurs à retenir des critères cohérents avec les objectifs du « pacte vert ». Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, cette clause environnementale devrait recevoir une définition harmonisée au niveau européen.

## **2. Articuler politique de concurrence et politique industrielle**

Les intérêts européens pâtissent du manque de cohérence entre la politique de concurrence et la politique commerciale. Le droit européen de la concurrence a ainsi pu conduire à refuser la fusion entre Alstom et Siemens tout en laissant CRRC, le *leader* mondial du secteur, s'introduire sur le marché européen <sup>(1)</sup> alors même qu'il a bénéficié d'aides de l'État chinois – et que, à l'inverse, le marché chinois n'est pas ouvert aux entreprises européennes. Les règles européennes de la concurrence sont donc appliquées de manière abstraite, dans un cadre statique, et **sans tenir compte de l'environnement international et de sa dynamique stratégique**.

À défaut d'une articulation suffisante avec les outils de la politique commerciale, le droit de la concurrence contraint les entreprises européennes sans avoir d'emprise sur les entreprises étrangères : **en intensifiant la concurrence entre les entreprises européennes, il réduit la concurrence au niveau mondial**.

Vos rapporteurs recommandent donc une application différenciée du droit européen de la concurrence, en cohérence avec les objectifs de la stratégie industrielle européenne : le droit de la concurrence devrait être appliqué strictement dans les secteurs protégés du commerce international, et tenir compte de considérations stratégiques dans les secteurs où la concurrence, pour des raisons d'économies d'échelle et d'effets de réseau, ne peut se jouer qu'entre quelques acteurs au niveau mondial. La pratique européenne du droit de la concurrence se rapprocherait ainsi des pratiques chinoises et américaines.

Pour ce faire, il pourrait être nécessaire de modifier le règlement 139/2004 et d'intégrer explicitement à l'analyse concurrentielle la prise en compte des gains

---

(1) En août 2019, c'est-à-dire quelques mois après la décision controversée de la Commission européenne relative au projet de fusion Alstom/Siemens, CRRC rachetait le groupe allemand Vossloh.

économiques (synergies, rendements d'échelle, gains d'efficacité) associés à une concentration d'entreprises européennes.

**Proposition n° 17 :**

Définir une application différenciée du droit européen de la concurrence : celui-ci s'appliquerait strictement dans les secteurs protégés de la concurrence internationale, et tiendrait compte de l'environnement stratégique dans les secteurs à la concurrence ne peut s'exercer qu'entre quelques acteurs au niveau mondial.

De manière générale, **vos rapporteurs souhaitent que soient redéfinis les objectifs de la politique de concurrence afin qu'ils s'articulent mieux avec les objectifs de politique industrielle** – croissance durable et autonomie stratégique.

Dans sa contribution écrite envoyée à vos rapporteurs, le Groupement des industries hyper électro-intensives (HEI) note que l'analyse effectuée par la Commission européenne, uniquement basée sur un objectif de concurrence au sein du marché intérieur et de baisse des prix, « peut contrevenir à d'autres objectifs d'intérêt commun de l'Union – lutte contre le réchauffement climatique, défense de l'industrie, préservation de l'emploi, stimulation de l'innovation – qui, depuis la date de conclusion des traités, ont émergé et évolué ».

Ainsi, la politique de concurrence doit poursuivre un objectif de maximisation du surplus global des consommateurs *et des producteurs* européens, et l'intérêt du consommateur ne doit pas être réduit à des critères quantitatifs (le prix), mais aussi intégrer des critères qualitatifs liés à ses préférences citoyennes, par exemple sociales ou environnementales. Il s'agit, enfin, de tenir compte de l'intérêt général de l'Union européenne eu égard à l'objectif de préserver son autonomie stratégique et promouvoir la « double transition » industrielle. À l'inverse, l'objectif de prix bas pour le consommateur peut avoir pour conséquence de négliger les capacités d'investissement de l'entreprise et de rendre l'Union européenne dépendante des financements étrangers, avec les risques de prédation que cela comporte.

**Proposition n° 18 :**

Redéfinir les objectifs du droit européen de la concurrence pour le rendre compatible avec les nouveaux objectifs de la politique industrielle européenne :

- La politique de concurrence doit servir l'intérêt du consommateur *et du producteur* européen, et de l'Union européenne dans sa globalité ;
- L'intérêt du consommateur ne doit pas être réduit au prix, mais aussi intégrer des critères qualitatifs liés à ses préférences sociales et environnementales ;
- L'intérêt de l'Union européenne suppose d'améliorer l'analyse des gains économiques liés à des opérations de concentration et de préserver son autonomie stratégique.

Dans sa communication de 2014 relative aux PIIEC, la Commission européenne a donné une méthode d'évaluation des projets « d'intérêt européen commun ». Cette méthode pourrait utilement être transposée à l'analyse des effets

des contrôles de concentrations, afin de faciliter celles d'entre elles qui présentent en effet un caractère d'intérêt général.

**Proposition n° 19 :**

Transposer au contrôle des concentrations la méthode permettant d'évaluer le caractère d'intérêt général des « projets d'intérêt européen commun » (PIIEC) et étendre au droit de la concurrence, sur le fondement de l'autonomie stratégique, le cadre dérogatoire qui existe déjà pour les aides d'État.

Afin d'améliorer l'analyse concurrentielle en tenant compte des effets généraux d'un projet de concentration, il faudrait séparer l'autorité d'instruction des dossiers – la DG COMP – et l'autorité de décision. Celle-ci devrait associer l'ensemble des directions de la Commission – et notamment la DG Grow et la DG Recherche et innovation – pour intégrer, en complément de l'analyse strictement concurrentielle, des éléments liés à la nouvelle stratégie industrielle européenne (innovation, environnement, compétitivité).

**Proposition n° 20 :**

Examen des projets de concentrations : distinguer l'autorité d'instruction des dossiers, qui effectue une analyse purement concurrentielle, et l'autorité de décision, qui associerait l'ensemble des directions de la Commission afin de tenir compte de l'incidence du projet sur les objectifs de la politique industrielle européenne (innovation, environnement, compétitivité, autonomie stratégique).

Enfin, la Commission européenne devrait se doter **d'un service d'intelligence économique** pour analyser les comportements de ses principaux concurrents et les menaces potentielles sur l'autonomie stratégique de l'Union. Ce besoin est d'autant plus nécessaire que, du fait même de sa forte dimension prospective, la stratégie chinoise, qui procède par planification quinquennale, est relativement prévisible et transparente pour peu qu'on se donne les moyens de la prendre au sérieux.

**Proposition n° 21 :**

Créer au sein de la Commission européenne un service d'intelligence économique qui permettrait de mieux définir les intérêts stratégiques de l'Union dans le cadre de la politique de concurrence et de la politique industrielle européennes.

En parallèle, il conviendrait de développer de nouveaux instruments pour lutter contre les distorsions de concurrence induites par les subventions accordées par des États tiers accordées à des entreprises étrangères actives sur le marché intérieur. Le 17 juin 2020, la Commission a publié un livre blanc annonçant une évolution des règles de concurrence de l'Union européenne dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'incidence des subventions étrangères distorsives. Le contrôle des subventions étrangères devrait permettre d'améliorer l'analyse concurrentielle lors des contrôles de concentration, mais aussi de contrôler les acquisitions d'entreprise européennes facilitées par l'octroi de subventions en provenance de États-tiers et d'exclure des procédures de passation de marchés

publics les opérateurs économiques ayant perçu des subventions étrangères. Le commissaire Thierry Breton explique : « Un certain nombre d'entreprises non européennes, qui voulaient bénéficier de ces marchés publics, bénéficiaient elles-mêmes de financements souvent très importants d'entités étatiques et qui donc faussaient la concurrence. »<sup>(1)</sup>

La politique de concurrence ne doit donc pas être appréhendée séparément de la politique commerciale, et l'une et l'autre doivent concourir aux objectifs de politique industrielle et d'autonomie stratégique de l'Union.

### **3. Affirmer plus clairement l'articulation de la nouvelle politique commerciale avec la nouvelle politique industrielle**

Au même titre que la politique de concurrence, qui relève également d'une compétence exclusive de l'Union européenne, la politique commerciale est un instrument puissant qui peut servir efficacement les objectifs de la nouvelle politique industrielle européenne.

La politique menée par la Chine conduit à une double distorsion dans le commerce international : d'une part, les entreprises chinoises sont massivement subventionnées par l'État, ce qui appelle des mesures *antidumping*<sup>(2)</sup> ; d'autre part, les marchés publics chinois sont relativement peu ouverts à la concurrence internationale.

En complément du renforcement des clauses qualitatives dans les appels d'offres afin de privilégier la production conforme aux objectifs du « pacte vert » (*proposition n° 16*), **la politique commerciale doit veiller au respect d'une certaine « réciprocité »** en matière d'ouverture des marchés publics. En effet, comme l'explique la communication du 10 mars 2020, « les marchés publics de l'UE sont généralement ouverts aux entreprises de pays dans lesquels les entreprises de l'UE font l'objet de mesures discriminatoires ou se heurtent à l'étanchéité de certains marchés ».

Un instrument de réciprocité contraignant est en cours d'élaboration au niveau de la Commission européenne : il viserait à inciter les États tiers à ouvrir leurs propres marchés publics sous peine de voir leur accès aux marchés publics européens réduit. Afin de convaincre l'ensemble des États membres de l'Union, dont certains sont attachés de manière inconditionnelle à la dimension « ouverte »

---

(1) *Thierry Breton, discours du 17 juin 2020 présentant le livre blanc relatif au contrôle des subventions étrangères.*

(2) *Il s'agit d'une taxe additionnelle aux droits de douane classiques. Les économistes entendus recommandent de calculer la « subvention cachée » avec la méthode du « pays analogue » : il ne s'agit pas de démontrer l'existence d'une subvention, mais de la déduire en comparant les prix à l'export avec les prix internationaux. Les subventions sont ainsi présumées (présomption réfragable). Selon Sébastien Jean, des mesures compensatoires sur les batteries chinoises sont ainsi envisageables (taxes de 20 % à 30 %) dès lors que les subventions chinoises « déguisées » sont établies.*

de la politique commerciale européenne<sup>(1)</sup>, il convient de présenter cet instrument non pas comme une mesure de fermeture, mais comme une mesure incitative à l'égard de nos partenaires commerciaux.

En outre, la politique commerciale est nécessaire pour permettre aux entreprises européennes de se conformer aux exigences de la transition environnementale – l'un des deux piliers de la « double transition » industrielle – sans perdre en compétitivité par rapport aux entreprises étrangères qui ne sont pas soumises aux mêmes contraintes. En effet, certaines exigences environnementales peuvent introduire des distorsions de concurrence au détriment des entreprises européennes : le fait, par exemple, de taxer les raffineries européennes à raison de leur empreinte carbone alors que les raffineries situées en Inde ne le sont pas, ou d'imposer un marché de quotas d'émission. En l'absence de mesures compensatoires, ces dispositifs pèsent sur la compétitivité des entreprises européennes sans bénéfice environnemental évident au niveau global (phénomènes de « fuite de carbone »).

**Il apparaît alors indispensable que le « mécanisme d'inclusion carbone »,** qui pourrait prendre la forme de droits de douane spécifiques (« taxe carbone ») et dont le Conseil européen de juillet 2020<sup>(2)</sup> avait prévu qu'il constituerait une nouvelle ressource propre de l'Union, **soit mis en place rapidement.** Il s'agirait de rétablir des « règles du jeu équitables » (*level playing field*) et ne pas créer de conflit entre les objectifs économiques et les objectifs environnementaux de l'Union. La Commission européenne devrait présenter une proposition législative en ce sens dans les semaines à venir.

Enfin, le règlement 2019/452 sur le « filtrage des investissements directs étrangers », en vigueur depuis octobre 2020, constitue un progrès important pour garantir l'autonomie stratégique de l'Union européenne et se prémunir contre les « acquisitions prédatrices ».

**Proposition n° 22 :**

Mieux articuler politique commerciale et politique industrielle :

- Accélérer la mise en place d'un « mécanisme d'inclusion carbone » pour que les exigences environnementales de l'Union européenne ne pénalisent pas la compétitivité de ses entreprises ;
- Recourir plus systématiquement aux mesures *anti-dumping* dans les secteurs où l'industrie européenne souffre des pratiques déloyales des États tiers.

Le 18 février 2021, la Commission a annoncé une nouvelle stratégie commerciale, intitulée « Une politique commerciale ouverte, durable et

---

(1) Alors que certains « petits » États du nord de l'Europe, de tradition commerçante, défendent l'ouverture commerciale par principe, d'autres États fortement exportateurs peuvent craindre des mesures de rétorsion (l'Allemagne) tandis que d'autres (certains pays de l'Est) entendent continuer à profiter des subventions publiques chinoises qui se répercutent dans les appels d'offres par des prix avantageux.

(2) Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020.

volontariste ». Cette nouvelle politique commerciale s'appuie sur le concept « d'autonomie stratégique *ouverte* » et devra servir les « intérêts géopolitiques européens » en défendant la résilience de l'industrie européenne et la nécessité d'une « transition écologique » et d'une « transition numérique ». Le recours aux instruments de défense commerciale est également envisagé, grâce au rôle du nouveau *chief trade enforcement officer* dans le contrôle de l'application des accords commerciaux de l'Union.

Malgré l'ambiguïté et la possible confusion entraînée par l'adjonction de l'adjectif « *ouvert* », **cette nouvelle politique commerciale est le signe inédit d'une volonté d'articuler politique commerciale et politique industrielle**, par référence à « l'autonomie stratégique » et à une « double transition ». Elle constitue donc une nouveauté à deux titres, dont se félicitent vos rapporteurs : d'une part, sur le fond, une approche plus stratégique des relations entre l'Union et les États tiers ; d'autre part, pour la méthode, la recherche d'une véritable cohérence entre les objectifs et concepts de la politique commerciale, de la politique industrielle et des règles de la concurrence.



## CONCLUSION

L'Union européenne a récemment pris conscience qu'il fallait construire une véritable politique industrielle européenne, à la fois pour donner corps à ses ambitions environnementales de long terme, décrites dans le « pacte vert », et pour conserver son indépendance économique et politique face à ses principaux partenaires. La nouvelle Commission européenne a clairement affirmé l'objectif d'une « double transition », écologique et numérique, et l'exigence d'une « autonomie stratégique européenne », qui doivent justifier la création d'une véritable politique industrielle européenne.

Mais au-delà de ce changement de doctrine, qui est en soi le signe d'une mutation profonde des mentalités européennes, il s'agit désormais de créer de nouveaux instruments de politique industrielle ou du moins, de rendre les instruments existants plus lisibles, plus agiles et plus efficaces. La Commission européenne doit assumer pleinement son rôle de coordinateur et de « facilitateur » et favoriser ainsi les initiatives des États membres – qui conservent, en matière de politique industrielle, la compétence de principe, sans les entraver ou les ralentir.

Il manque donc, encore aujourd'hui, une véritable « stratégie industrielle » cohérente. Les différents outils de politique industrielle – les PIIEC, les écosystèmes, les chaînes de valeur stratégiques – doivent être mieux articulés entre eux mais, surtout, les objectifs de politique industrielle doivent être intégrés aux autres politiques de l'Union européenne, afin de rechercher les synergies et de ne pas produire d'effets contradictoires. Le passage d'une « logique technocratique » à une « logique stratégique » implique que les instruments de l'Union – le marché intérieur, le « pacte vert », le droit de la concurrence, la politique commerciale – ne soient pas conçus de manière cloisonnée, mais qu'ils soient pensés ensemble et convergent vers les mêmes objectifs : la double transition et l'autonomie stratégique européenne.



## PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

### Proposition n° 1

Mentionner, au paragraphe 1 de l'article 173 du TFUE, l'objectif d'autonomie stratégique de l'Union européenne et de transition environnementale, à côté de l'objectif de « compétitivité de l'industrie » déjà mentionné.

### Proposition n° 2

Mettre ces trois objectifs au même niveau que l'objectif de concurrence libre et non faussée entre les entreprises européennes :

- en ajoutant, après « conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels », *au niveau mondial*, afin que la concurrence soit envisagée à un niveau international ;

- en supprimant, dans la dernière phrase : « pouvant entraîner des distorsions de concurrence » afin que le droit de la concurrence ne soit pas un obstacle absolu à l'émergence d'une véritable politique industrielle européenne.

### Proposition n° 3

Donner une impulsion politique forte pour accélérer la création de PIIEC dans les domaines du *cloud*, de l'électronique, de l'intelligence artificielle et de la santé.

### Proposition n° 4

Faciliter l'analyse des conditions d'éligibilité aux PIIEC en présumant la condition d'intérêt général européen remplie quand le projet porte sur un domaine relatif à l'autonomie stratégique de l'Union. De manière générale, simplifier l'analyse conduite par la Commission quand il existe un consensus de fond relativement à la pertinence du projet.

### Proposition n° 5

Instaurer la possibilité d'autorisation globale de la Commission pour un PIIEC et présumer compatibles avec le marché intérieur toutes les aides d'État s'inscrivant dans le cadre de ce PIIEC et respectant les conditions particulières préalablement fixées par la Commission.

À défaut, créer un régime administratif « allégé » pour les PME afin de ne pas dissuader leur participation à un PIIEC.

### Proposition n° 6

Compléter les points 22 et 23 de la communication de 2014 sur les PIIEC en introduisant, comme critère alternatif au caractère innovant d'un projet, sa contribution à l'autonomie stratégique européenne, afin d'articuler le cadre des PIIEC avec les objectifs de la nouvelle politique industrielle européenne.

**Proposition n° 7**

Envisager une extension du périmètre des coûts susceptibles d’être subventionnés dans le cadre des PIIEC quand les projets revêtent une importance stratégique particulière.

**Proposition n° 8**

Accélérer la création d’autres alliances industrielles dans les domaines mentionnés par les conclusions du Conseil européen du 2 octobre 2020 ainsi que dans les autres domaines pressentis pour donner lieu à des PIIEC, à savoir l’électronique et l’intelligence artificielle.

**Proposition n° 9**

Donner un statut juridique aux alliances industrielles en définissant leurs objectifs, les critères présidant à leur création et leur mode de gouvernance. Établir un lien institutionnel entre les alliances industrielles et les PIIEC.

**Proposition n° 10**

Poursuivre les travaux d’analyse systématique des « chaînes de valeur stratégiques » et faciliter au niveau réglementaire la création de PIIEC dans ces chaînes de valeur considérées comme essentielles pour l’autonomie stratégique européenne, dans un objectif de relocalisation de ces chaînes de valeur.

**Proposition n° 11**

Resserrer la gouvernance du « forum industriel » en créant un comité exécutif, présidé par le commissaire en charge de la politique industrielle européenne, et des « comités de filière » pour chaque écosystème.

**Proposition n° 12**

Créer une structure formelle et permanente de gouvernance, sur le modèle de l’ancien Forum stratégique, chargée de définir la stratégie industrielle européenne, d’analyser les chaînes de valeur essentielles pour son autonomie stratégique, d’articuler et de mettre en œuvre les différents outils de politique industrielle européenne. Cette structure unique engloberait à titre d’organes spécialisés tous les « forums » et « groupes d’experts » existants. Dans un objectif de visibilité et de cohérence politique, sa présidence serait désignée par les États membres, qui conservent une compétence de principe dans la mise en œuvre des politiques industrielles.

**Proposition n° 13**

Au sein de cette structure en charge de la stratégie industrielle, créer un conseil de pilotage des alliances industrielles afin de renforcer la fonction de coordination de ces alliances et de favoriser la création de nouvelles alliances industrielles dans une logique prospective.

**Proposition n° 14**

Affirmer plus clairement la vocation du Conseil européen de l’innovation – soutenir l’innovation *disruptive* dans une logique d’excellence – et rattacher ses objectifs à ceux de la « double transition ». Abandonner les critères d’évaluation non pertinents.

**Proposition n° 15**

Créer au sein du CEI une agence spécialisée, équivalente de la DARPA, avec des objectifs plus précis, un champ élargi à l'innovation duale et un fonctionnement intergouvernemental qui permettrait une ouverture au Royaume-Uni et à certains États membres de l'Espace économique européen proches de la « frontière technologique ».

**Proposition n° 16**

Modifier l'article 67 de la directive 2014/24/UE pour rendre systématique la « clause environnementale » dans les marchés publics et inciter les pouvoirs adjudicateurs à retenir des critères cohérents avec les objectifs du « pacte vert ». Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, cette clause environnementale devrait recevoir une définition harmonisée au niveau européen.

**Proposition n° 17**

Définir une application différenciée du droit européen de la concurrence : celui-ci s'appliquerait strictement dans les secteurs protégés de la concurrence internationale, et tiendrait compte de l'environnement stratégique dans les secteurs à la concurrence ne peut s'exercer qu'entre quelques acteurs au niveau mondial.

**Proposition n° 18**

Redéfinir les objectifs du droit européen de la concurrence pour le rendre compatible avec les nouveaux objectifs de la politique industrielle européenne :

- La politique de concurrence doit servir l'intérêt du consommateur *et du producteur* européen, et de l'Union européenne dans sa globalité ;
- L'intérêt du consommateur ne doit pas être réduit au prix, mais aussi intégrer des critères qualitatifs liés à ses préférences sociales et environnementales ;
- L'intérêt de l'Union européenne suppose d'améliorer l'analyse des gains économiques liés à des opérations de concentration et de préserver son autonomie stratégique.

**Proposition n° 19**

Transposer au contrôle des concentrations la méthode permettant d'évaluer le caractère d'intérêt général des « projets d'intérêt européen commun » (PIIEC) et étendre au droit de la concurrence, sur le fondement de l'autonomie stratégique, le cadre dérogatoire qui existe déjà pour les aides d'État.

**Proposition n° 20**

Examen des projets de concentrations : distinguer l'autorité d'instruction des dossiers, qui effectue une analyse purement concurrentielle, et l'autorité de décision, qui associerait l'ensemble des directions de la Commission afin de tenir compte de l'incidence du projet sur les objectifs de la politique industrielle européenne (innovation, environnement, compétitivité, autonomie stratégique).

**Proposition n° 21**

Créer au sein de la Commission européenne un service d'intelligence économique qui permettrait de mieux définir les intérêts stratégiques de l'Union dans le cadre de la politique de concurrence et de la politique industrielle européennes.

**Proposition n° 22**

Mieux articuler politique commerciale et politique industrielle :

- Accélérer la mise en place d'un « mécanisme d'inclusion carbone » pour que les exigences environnementales de l'Union européenne ne pénalisent pas la compétitivité de ses entreprises ;
- Recourir plus systématiquement aux mesures *anti-dumping* dans les secteurs où l'industrie européenne souffre des pratiques déloyales des États tiers.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mercredi 24 mars 2021, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Nous allons procéder aujourd'hui à l'examen du rapport sur la politique industrielle européenne. Cette mission a été lancée il y a près de 16 mois, en novembre 2019, mais entre-temps est survenue la crise sanitaire qui vous a conduits à interrompre le fil de vos auditions. Vous avez par la suite très légitimement souhaité donner de nouvelles orientations à vos travaux pour tenir compte de l'enseignement de cette crise sanitaire.

Quant à la Commission européenne, elle présentera la version actualisée de sa stratégie industrielle le 27 avril prochain, pour tirer elle aussi les enseignements de la pandémie.

Les États membres sont pleinement mobilisés sur ce sujet, à commencer par la France et l'Allemagne, qui ont porté contribution commune en vue de la mise à jour de la stratégie industrielle européenne. La fin du tabou de la préférence européenne constitue un sujet politique majeur, et nous sommes impatients de vous entendre – entre autres – à ce sujet.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Quelques semaines avant le début de l'épidémie, nous avons adopté un rapport intitulé *Le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation*, rapport présenté par ma collègue Constance Le Grip et moi-même. Ce rapport concluait qu'il ne fallait pas affaiblir le droit de la concurrence, mais qu'il fallait plutôt renforcer la politique industrielle, car c'est l'absence de politique industrielle européenne qui explique le retard croissant de l'Union européenne dans la compétition industrielle et technologique mondiale.

Aujourd'hui, avec mon collègue Michel Herbillon, nous avons justement fait ce rapport pour dresser le bilan de la politique industrielle européenne et formuler des propositions pour que l'Union européenne redevienne une économie résiliente et une puissance d'innovation.

Entre-temps, beaucoup de choses se sont passées. Le 10 mars 2020, la Commission européenne a annoncé une « nouvelle politique industrielle » très prometteuse, fondée sur une « double transition » et sur un objectif d'autonomie stratégique. L'épidémie mondiale a clairement montré que l'indépendance de l'Europe était désormais un objectif fondamental et que nous ne pouvions plus nous contenter de laisser les autres États accorder des subventions à leur industrie pour innover à notre place – et maîtriser ainsi des technologies et des chaînes de valeur dont l'importance n'est pas seulement économique, mais aussi sociale et politique.

Notre sujet est donc au cœur de l'actualité : deux alliances industrielles ont été créées en 2020, l'une sur l'hydrogène, l'autre sur les matières premières, un nouveau « projet d'intérêt européen commun » est en cours d'élaboration, le nouveau « forum industriel » vient d'être mis en place pour piloter les « écosystèmes » et une réforme du cadre des aides d'État est annoncée pour cette année.

Nous allons présenter le rapport en trois étapes, correspondant à ses trois parties :

D'abord, nous allons montrer que l'Union européenne, qui jusqu'ici n'en avait pas, vient de prendre conscience de la nécessité de créer une véritable politique industrielle européenne pour défendre ses intérêts stratégiques ;

Ensuite, nous montrerons que la « nouvelle politique industrielle » annoncée le 10 mars est très séduisante, mais qu'elle ne suffira sans doute pas à produire des résultats concrets, car ses outils ne sont pas assez lisibles et opérationnels ;

Enfin, nous défendrons l'idée d'une véritable « stratégie industrielle » globale qui reposera sur une articulation entre outils de politique industrielle, règles du marché intérieur, droit de la concurrence et politique commerciale, au service des objectifs de transition environnementale et d'autonomie stratégique.

**M. Michel Herbillon, rapporteur.** Je vais donc traiter dans cette première partie sur la prise de conscience par l'Union européenne de la nécessité de créer une véritable politique industrielle pour défendre ses intérêts stratégiques.

Avec mon collègue Patrice Anato, nous avons retenu une définition restrictive de la politique industrielle. La politique industrielle au sens strict est une politique sectorielle et sélective, qui cherche à améliorer la croissance par une meilleure allocation des ressources en faveur des secteurs les plus productifs.

Or, en ce sens, force est de constater que l'Union n'a jamais eu de vraie politique industrielle, sauf paradoxalement à ses débuts, à l'époque de la « Communauté européenne du charbon et de l'acier » (CECA). Depuis, l'Union européenne a toujours pensé qu'il suffirait de renforcer le marché intérieur et de favoriser les conditions du libre-échange pour atteindre la prospérité économique. Nous voyons bien aujourd'hui, et les exemples sont abondants, que cela ne suffit pas.

Les économistes que nous avons entendus – vous vous en souvenez, chers collègues, puisque nous avons reçu ici même Philippe Aghion pour en parler – montrent qu'il existe de nombreuses justifications à la création d'une véritable politique industrielle européenne.

Je retiendrai à ce sujet quatre raisons.

La première raison est que plusieurs secteurs d'activités entraînent des « externalités », c'est-à-dire que les comportements des acteurs privés ont des répercussions de manière transversale sur une grande partie de l'économie. Quand ces externalités sont positives et que ces activités représentent un progrès social ou technologique, il faut évidemment les encourager par des incitations financières. À l'inverse, quand ces externalités sont négatives (je pense notamment à l'empreinte carbone), il faut pénaliser ou interdire les activités qui en sont responsables et orienter l'industrie vers les modes de production les plus vertueux.

Deuxièmement, une politique industrielle européenne serait justifiée par le manque de coordination des acteurs privés. Par exemple, les constructeurs de voitures électriques ne pourront pas vendre de voitures s'il n'existe pas de bornes de recharge, mais inversement personne ne construira des bornes de recharge s'il n'y a pas déjà des voitures électriques. Très concrètement, c'est ce que nous vivons sur le terrain dans les différentes villes de nos circonscriptions. Si l'État n'envoie pas des « signaux » pour coordonner les uns et les autres, l'industrie ne se mettra pas en mouvement toute seule !

Troisièmement, seuls les États ont une vision de long terme et la capacité de financer les projets les plus risqués. Le succès d'Airbus est à cet égard emblématique : sans l'aide des États européens, Airbus n'aurait pu se développer et faire concurrence à Boeing. De manière générale, quand les investissements initiaux et les risques sont structurellement importants, comme dans le secteur des nouvelles technologies, les investissements publics sont indispensables pour « enclencher le mouvement ».

Enfin, la quatrième raison qui justifie la politique industrielle est qu'elle sert un objectif politique, qui a bien été mis en évidence par la crise sanitaire : l'exigence d'indépendance, aussi appelée « autonomie stratégique ». Dans certains secteurs essentiels, nous ne pouvons pas nous permettre de dépendre de nos importations. Le numérique représente en outre un enjeu spécifique, celui de la protection des libertés (vie privée, liberté d'expression) et des risques d'ingérence étrangère. Cela pose la question de l'indépendance normative et technologique de l'Europe, parfois appelée un peu abusivement « souveraineté européenne ».

Nous défendons donc la création d'une politique industrielle européenne volontariste dans les secteurs considérés comme stratégiques pour la croissance ou pour l'indépendance de l'Union européenne.

Cette politique industrielle doit être conduite au niveau européen pour des raisons de taille critique : dans tous les secteurs à forts coûts fixes, les investissements initiaux et les rendements d'échelle sont tels qu'il ne peut pas y avoir plus de deux ou trois entreprises au niveau mondial. Toutes les forces du continent doivent s'unir pour avoir une chance d'exister au niveau international. Nous avons aussi, dans l'Union européenne, la chance d'avoir un marché intérieur et des préférences culturelles et éthiques homogènes : nous pouvons donc fonder

une politique industrielle sur des valeurs sociales, politiques et environnementales propres sans se laisser imposer celles de nos concurrents.

Mais pour autant, cela ne signifie pas que la politique industrielle doit devenir une compétence de l'Union européenne qui se substituerait aux compétences nationales. L'exemple d'Airbus nous l'a montré, il n'y a pas de politique industrielle efficace sans volonté forte et sans impulsion politique des États européens, quelle que soit leur taille. L'Union européenne a d'abord un rôle de définition des objectifs et de coordination des efforts nationaux. Elle doit être capable d'assouplir la politique de concurrence et les règles du marché intérieur pour rendre aux États membres une certaine marge de manœuvre en matière industrielle.

Heureusement, les choses sont en train d'évoluer au niveau européen. Alors que la notion de « politique industrielle » était pendant longtemps un tabou, l'évolution du contexte international et le « choc » de la pandémie ont infléchi la philosophie économique très libérale des institutions européennes dans un sens beaucoup plus réaliste. L'Union européenne s'est rendu compte qu'elle avait trop misé sur la politique commerciale et la politique de concurrence et négligé la politique industrielle et la défense de ses intérêts fondamentaux.

Cette prise de conscience s'explique par le succès des politiques industrielles des partenaires de l'Union européenne. La Chine et la Corée en donnent les illustrations les plus spectaculaires. Les États-Unis ont désormais un monopole mondial dans le numérique, avec les GAFAM ; le succès de Samsung en Corée du Sud ou de la marque LG n'est plus à démontrer, et la Chine est devenue *leader* de la transition environnementale – un comble ! – grâce à ses batteries. L'Europe avait plusieurs entreprises importantes dans les télécoms (comme Nokia ou Ericsson), et aujourd'hui nous dépendons de Huawei pour la 5G ce qui nous a obligés à légiférer pour prévenir les risques d'espionnage. Contrairement à l'Union européenne, ces États ont une vraie stratégie industrielle et, bien sûr, ils n'ont pas le même droit de la concurrence ni le même degré d'ouverture des marchés publics.

Le 10 mars 2020, sous l'impulsion de Thierry Breton, la Commission européenne a enfin décidé de réagir en annonçant une « nouvelle politique industrielle européenne ». Cette politique industrielle est fondée à la fois : sur le fond, sur un objectif ambitieux, la « double transition » environnementale et numérique ; pour ce qui est de sa finalité, sur l'exigence d'une « autonomie stratégique » européenne.

Nous ne pouvons que nous réjouir de l'annonce de cette nouvelle politique industrielle européenne, très pertinente d'un point de vue conceptuel. Mais notre présentation n'est pas terminée, et vous devinez bien que nous n'en sommes pas restés là. Nous avons analysé les outils de cette nouvelle politique industrielle européenne, et nous émettons des doutes sur la capacité de l'Union européenne à traduire concrètement ce discours nouveau en des résultats tangibles, notamment à court terme.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Quand on regarde les outils concrets de politique industrielle européenne, on ne peut s'empêcher d'être saisi d'un certain scepticisme.

On distingue deux grands groupes d'outils. D'abord, le cadre des PIIEC, qui est le seul instrument concret, mais qui n'est pas assez agile et réactif. Ensuite, on a un grand nombre de concepts dont on ne voit pas toujours à quoi ils servent et comment ils s'articulent. Je cite : les « alliances industrielles », les « chaînes de valeur stratégiques » et, depuis un an, les « écosystèmes ».

Les PIIEC, autrement dit les « projets importants d'intérêt européen commun » sont aujourd'hui l'instrument le plus concret de la politique industrielle européenne, et le seul qui ait une véritable existence juridique puisqu'il est mentionné directement par les traités. Leur régime d'application a été défini pour la première fois en 2014 par une communication de la Commission.

Les PIIEC sont un cadre dérogatoire qui permet aux États membres d'accorder des aides d'État à certains projets considérés comme ayant un « intérêt européen commun ». Leur objectif est donc de financer des projets industriels innovants et risqués qui revêtent une importance majeure, de dimension européenne. Depuis la communication de 2014, deux PIIEC ont été lancés : le PIIEC micro-électronique en 2018 et le PIIEC sur les batteries, le fameux « Airbus des batteries », en 2019. Puis, en décembre dernier, une vingtaine d'États membres ont également déposé une demande pour que soit créé un PIIEC sur l'hydrogène.

Le cadre des PIIEC est extrêmement utile et bienvenu. Cela faisait longtemps, d'ailleurs, que la France militait pour un tel dispositif. Mais le cadre défini par la Commission en 2014 est trop restrictif, et d'autre part la procédure administrative est trop lourde, trop technocratique. Il a fallu environ un an et demi de négociations pour parvenir à un accord informel entre les États membres et la Commission sur les deux premiers PIIEC : ce délai est beaucoup trop long sachant que les PIIEC portent par définition sur des projets « innovants » et que ce qui est innovant en 2017 ne l'est pas forcément en 2019. Les PIIEC sont conçus pour avoir un coup d'avance mais, avec des délais pareils, on est assuré d'avoir un coup de retard.

Le deuxième obstacle vient précisément de la définition trop étroite de « l'intérêt européen commun » : la Commission veut que les projets soient « innovants », sinon ils ne seront pas considérés comme des projets importants d'intérêt européen commun. Or, la crise sanitaire nous a bien montré que certains domaines sont stratégiques sans être innovants. Certains médicaments ou équipements médicaux essentiels par exemple, doivent pouvoir être soutenus dans le cadre des PIIEC. C'était l'objet d'une proposition de résolution européenne que nous avons votée en juin, à l'unanimité.

Nous demandons donc à la fois un allègement du cadre administratif des PIIEC, et une redéfinition de la notion de « projet européen d'intérêt commun »

pour y intégrer tout ce qui est nécessaire à la transition environnementale et à l'autonomie stratégique de l'Union, en cohérence avec les objectifs de la nouvelle politique industrielle européenne. Il faut donc absolument que de nouveaux PIIEC puissent rapidement être mis en place sur l'hydrogène mais aussi sur le *cloud* et la santé.

Le 23 février 2021, la Commission a lancé une consultation publique dans la perspective d'une réforme de la communication de 2014. Nous espérons que cela permettra d'avancer en ce sens.

Parallèlement au cadre des PIIEC, la Commission a développé ces dernières années d'autres outils dont la portée opérationnelle est moins claire : les « écosystèmes », les « alliances industrielles » et les « chaînes de valeur stratégiques ».

Les « chaînes de valeur stratégiques » étaient un concept très prometteur, développé en 2018 grâce aux travaux d'un « Forum stratégique » spécialisé, qui a remis son rapport en 2019. Ce forum a identifié 31 chaînes de valeur stratégiques et, pour chacune d'entre elles, il a formulé des recommandations concrètes. Malheureusement, le mandat du forum stratégique a expiré en 2019 et aucune véritable suite n'a été donnée à ses analyses. La communication du 10 mars 2020 ne parle plus des « chaînes de valeur stratégiques », et semble préférer les concepts « d'écosystèmes » et « d'alliances industrielles ».

Or, le concept d'écosystèmes est bien plus flou, puisqu'il y en a 14 et qu'ils recouvrent la quasi-totalité de l'économie européenne, en y incluant la culture, le tourisme, *etc...* Des secteurs qui ne sont pas des « industries ». Malgré une apparence de nouveauté, le concept européen « d'écosystèmes » ressemble fort à un concept français de « filières ».

Les « alliances industrielles », quant à elles, sont un cadre informel de concertation entre les entreprises, mais qui n'a ni gouvernance, ni instrument de financement propre. Il faudrait donc affirmer le rôle d'impulsion et de coordination de la Commission dans la création et le pilotage de ces alliances, dans une logique *top-down*, et leur donner un vrai statut administratif avec un objectif : préparer les futurs PIIEC.

La politique industrielle européenne manque d'autant plus de lisibilité que la Commission européenne a créé toute une myriade d'instances diverses, toutes plus « ouvertes et inclusives » les unes que les autres, mais dont les prérogatives réelles semblent limitées : un « Groupe d'experts de haut niveau sur les industries à forte intensité énergétique » en 2015, une « table ronde des industriels de haut niveau en 2017, le « forum stratégique » pour les PIIEC et, en décembre dernier, un « forum industriel » chargé du pilotage des écosystèmes. Alors même que leurs missions sont très proches, tous ces organismes ont des statuts et des objets différents, si bien qu'ils ne peuvent pas élaborer une stratégie cohérente.

Il nous semblerait donc logique que toutes ces structures soient regroupées au sein d'une même instance, qui serait présidée par une personnalité politique nommée par les États membres, afin de lui donner une capacité d'impulsion, de la cohérence et de la visibilité.

Et sur le fond, il serait indispensable d'articuler tous les outils de politique industrielle existants pour les insérer dans une stratégie systématique, à 100 % orientée vers la double transition et l'autonomie stratégique. On pourrait imaginer, par exemple, que toutes les « chaînes de valeur stratégiques » fassent l'objet d'un suivi particulier et donnent lieu à un PIIEC, ou encore que chaque écosystème soit doté de son « alliance industrielle ». Il n'en est rien : tous ces outils sont construits indépendamment les uns des autres, sans fil directeur. Lors des auditions, la Commission a pu nous expliquer qu'il ne fallait pas de stratégie d'ensemble, parce que cela rappellerait le « Gosplan » et la planification. Nous trouvons cela absurde. Il n'y a pas de réussite sans stratégie et pas de stratégie sans vision cohérente.

Nous allons même plus loin et pensons que la stratégie industrielle de l'Union ne doit pas se résumer aux quelques outils que nous venons d'énumérer, mais qu'il faut une véritable stratégie globale, qui inclue la politique commerciale, les règles du marché intérieur et le droit de la concurrence.

**M. Michel Herbillon, rapporteur.** La politique industrielle ne suffit pas à définir une stratégie industrielle. Si les efforts de recherche, la politique commerciale, les règles du marché intérieur et le droit de la concurrence ne suivent pas, il ne sera pas possible d'atteindre les objectifs fixés, c'est-à-dire la « double transition », environnementale et numérique, et l'autonomie stratégique de l'Union européenne.

La politique de recherche de l'Union européenne n'est pas assez orientée vers « l'innovation de rupture ». Les fonds sont saupoudrés, les objectifs et les priorités ne sont pas suffisamment bien définis.

Lors du colloque de la semaine dernière, « Europe Urgence, Europe Espoir », nous avons parlé de la nécessité de créer une DARPA européenne, sur le modèle de cette agence américaine financée par le département de la Défense, à l'origine des innovations majeures de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. L'Union européenne a créé il y a deux ans un « Conseil européen de l'innovation » qui est pleinement effectif depuis cette année et qui est censé répondre à l'ambition d'une DARPA européenne.

Nous pensons qu'il s'agit d'une excellente initiative, mais nous craignons que le Conseil européen de l'innovation perde peu à peu l'objectif qui devait initialement être le sien, c'est-à-dire financer l'innovation de rupture, au profit d'objectifs plus diffus. Par ailleurs, le Conseil européen de l'innovation ne s'occupe que des technologies civiles, ce qui est bien dommage car les technologies de pointe ont souvent une application civile et militaire.

C'est pourquoi nous pensons qu'il pourrait être utile de créer, à l'intérieur du Conseil européen de l'innovation, une agence davantage intergouvernementale qui serait véritablement l'équivalent européen de la DARPA. Cette agence serait exclusivement dédiée à l'innovation de rupture, et elle travaillerait en priorité, comme la DARPA américaine, sur des technologies duales. Pourquoi une agence intergouvernementale ? Parce qu'il est délicat de faire financer par le budget communautaire une agence qui, en raison de sa « logique d'excellence », n'a pas de critère de « juste retour ». C'est donc une question d'efficacité et de volonté politique. De plus, le caractère intergouvernemental de la DARPA européenne permettrait d'inclure certains États européens non-membres de l'Union européenne mais très impliqués dans la recherche et l'innovation. Nous pourrions commencer par une « DARPA franco-allemande », puis étendre à d'autres États de l'Union européenne et enfin à la Suisse, la Norvège ou le Royaume-Uni, qui serait un atout significatif.

De plus, la politique commerciale, les règles du marché intérieur et le droit de la concurrence doivent tenir compte des objectifs de politique industrielle.

Si nous n'articulons pas correctement toutes ces politiques, nous parviendrons à des résultats contradictoires. Par exemple, la politique de l'environnement privilégie la vente de voitures électriques, et la politique industrielle a vocation à stimuler l'industrie européenne. Ces objectifs sont contradictoires à l'heure actuelle, puisque les batteries représentent un tiers de la valeur des véhicules électriques et que ces batteries sont produites en Chine. En incitant à l'achat de voitures électriques sans mesures de politique industrielle adéquates, nous aidons l'industrie chinoise. L'Europe a fait la même erreur quand elle a subventionné des panneaux photovoltaïques sans réfléchir au fait que ces panneaux étaient en fait produits en Chine.

De manière générale, les normes environnementales fortes imposées aux entreprises européennes ne sont pas accompagnées de mesures de politique industrielle et de politique commerciale suffisantes pour compenser la perte de compétitivité que ces normes représentent.

Nous ne pouvons pas imposer nos normes partout dans le monde : il faut donc adopter des mesures compensatoires. Il est ainsi indispensable que l'Union européenne ait une vision plus stratégique et plus cohérente de l'ensemble de ses politiques, sans quoi la politique industrielle risque de rester une incantation.

Si l'Union européenne veut inciter à l'achat de véhicules électriques, ce qui est parfaitement légitime, il faut aussi qu'elle protège la filière européenne des batteries pour permettre aux consommateurs d'acheter des véhicules électriques entièrement produits en Europe. C'est justement l'idée d'une proposition de règlement publiée en décembre 2020, qui vise à interdire progressivement les batteries les plus polluantes, c'est-à-dire en pratique les batteries produites en Chine. Il s'agit d'un usage stratégique d'un outil réglementaire : en contrôlant la vente de produits à raison de leur contenu carbone, l'Union européenne améliore la

compétitivité « hors coût » de ses entreprises « propres » sans discriminer les entreprises étrangères. C'est une forme de « protectionnisme intelligent », qui complète bien le PIIEC sur les batteries.

Les normes du marché intérieur sont donc à la fois un outil de différenciation industrielle et un outil de maîtrise de nos flux commerciaux. À côté des normes de commercialisation, les règles du marché intérieur comprennent aussi les règles de la commande publique. Là aussi, des marges de manœuvre existent pour servir les objectifs de la politique industrielle européenne. Actuellement, les pouvoirs publics adjudicateurs ont quasiment l'obligation de choisir l'offre la moins chère. Il existe une possibilité de prendre en compte des critères plus qualitatifs, par exemple sociaux ou environnementaux, mais la charge administrative que cela implique est plus lourde. Nous proposons de rendre systématique le recours à la clause sociale et environnementale dans la commande publique ; cela permettra de valoriser les entreprises innovantes et peu polluantes et de privilégier indirectement la production européenne.

En ce qui concerne la cohérence des politiques européennes, nous avons déjà évoqué la politique de la recherche et le marché intérieur et nous devons également évoquer la politique de la concurrence, en lien avec le rapport présenté par Patrice Anato et Constance Le Grip sur cette thématique en novembre 2019. Les objectifs du droit européen de la concurrence devront en effet être mis en cohérence avec ceux de la politique industrielle européenne. Les règles européennes de la concurrence sont appliquées de manière abstraite, sans tenir compte de l'environnement international et de sa dynamique stratégique. En servant seulement l'intérêt du consommateur européen – le prix le plus bas –, la politique européenne de concurrence privilégie en réalité l'intérêt... du producteur chinois.

Le droit européen de la concurrence doit aussi prendre en compte la nécessité de reconstruire une capacité d'innovation et de production européennes, dans un objectif de croissance économique et d'indépendance politique. Nous proposons donc que la politique de concurrence intègre les objectifs de politique industrielle, et que la grille d'analyse qui vaut pour l'examen des PIIEC soit aussi applicable à l'examen des concentrations. Autrement dit, quand un projet de concentration présente un « intérêt européen commun » du fait de son intérêt économique et stratégique, il doit pouvoir être autorisé.

Enfin, la politique commerciale doit aussi tenir compte des objectifs de politique industrielle. Le 18 février, la Commission a annoncé une nouvelle politique commerciale qui semble aller dans ce sens, puisqu'elle mentionne la « transition environnementale », la « transition numérique » et qu'elle se base sur une « autonomie stratégique ouverte ». Selon nous, il est impératif d'être moins pusillanime dans l'usage des outils de défense commerciale. Nous encourageons aussi une mise en place rapide du « mécanisme d'inclusion carbone », ou « taxe carbone aux frontières », pour restaurer une équité dans le commerce international.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Pour résumer ce que vient d'exposer M. Herbillon, le « temps des demi-mesures » est terminé. Il faut que l'Europe soit plus offensive et moins naïve. Il y a eu une vraie prise de conscience de la nécessité d'une politique industrielle européenne. Cette évolution des mentalités est en soi importante et mérite d'être soulignée. La nouvelle Commission a défini des objectifs pertinents, reliés au « pacte vert », qui tient compte aussi des caractéristiques des nouvelles technologies et de l'évolution du contexte international. Je crois qu'il y a désormais un accord entre les États européens sur le constat et sur les objectifs.

La difficulté réside désormais dans les moyens. La Commission européenne ne se donne pas les moyens de réaliser concrètement les ambitions annoncées dans sa nouvelle politique industrielle. Certes, la politique industrielle n'est pas une compétence de l'Union européenne, mais les politiques qui relèvent de sa compétence – le marché intérieur, la concurrence, la politique commerciale – ne sont pas conçues pour servir la stratégie industrielle de l'Union, et peuvent même la gêner. La double transition, environnementale et numérique, et l'autonomie stratégique européenne doivent devenir des objectifs transversaux et toutes les politiques de l'Union doivent s'articuler pour les atteindre de la manière la plus efficace et la plus cohérente.

*L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.*

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Votre rapport a le mérite de soulever beaucoup de questions, notamment sur l'articulation entre les différentes politiques. Votre analyse permet de constater, une fois de plus, l'interdépendance entre l'ensemble des sujets traités au niveau européen.

Par ailleurs, votre rapport met en avant certains paradoxes. En effet, d'un côté, vous soulignez la multitude d'acteurs impliqués en matière de politique industrielle et, d'un autre côté, l'objectif souvent avancé est celui de créer une « DARPA européenne ». En outre, on veut développer des capacités d'innovation, ce qui demande une certaine flexibilité.

Nous nous heurtons peut-être ici à un problème de culture entre les États membres. Pour certains d'entre eux, le terme « stratégie » signifie « plan », mot parfois difficilement acceptable. Est-ce que cela ne constitue pas une barrière ? Est-ce qu'un plan stratégique peut nous offrir la flexibilité suffisante pour nous assurer une véritable capacité d'innovation ?

**M. Thierry Michels.** Ayant moi-même présenté en janvier dernier un rapport sur l'évaluation de la politique industrielle de l'État, je partage la conviction des rapporteurs selon laquelle il faut promouvoir une industrie plus innovante, plus compétitive et plus verte en France comme en Europe. Pour redevenir une puissance

industrielle capable de rivaliser avec ses concurrents internationaux, l'Union européenne doit concentrer ses moyens sur certains domaines stratégiques et agir sur le long terme pour assurer un développement économique respectueux de l'environnement. Les innovations technologiques apparaissent comme une réponse aux défis environnementaux et aux enjeux de croissance économique et d'emploi.

Comment parvenir à mettre en place une politique industrielle compatible avec la stratégie européenne pour une Europe neutre d'un point de vue climatique d'ici à 2050 ? Quelles sont, parmi vos propositions, les priorités que vous souhaitez mettre en avant ? Il faut également promouvoir un développement économique harmonieux sur l'ensemble des territoires européens.

Ensuite, la crise sanitaire a montré la nécessité pour l'Union de préserver son indépendance en matière de santé, ce qui implique la maîtrise de certaines technologies-clés et la réorganisation des chaînes de valeur essentielles dans le domaine de la santé. Il est inacceptable que certains produits pharmaceutiques essentiels soient intégralement produits en Asie pour des raisons de coût. Quels sont, selon vous, les leviers à actionner pour la mise en œuvre d'une autonomie stratégique dans le domaine de la santé ? Cela passera, selon moi, par une ambition accrue en matière de recherche publique et de meilleurs partenariats public-privé.

Enfin, dans la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, quelles impulsions doit porter notre pays au niveau européen pour la concrétisation de cette nouvelle politique industrielle ?

**Mme Marguerite Deprez-Audebert.** Votre rapport est l'occasion pour moi de faire un lien avec la communication que j'avais réalisée en juillet 2020 sur la nécessaire solidarité industrielle européenne. Dans cet objectif, il ne faut pas opposer les intérêts nationaux mais au contraire insister sur la nécessité de coopérer afin de renforcer le potentiel industriel de notre continent.

Comme vous le soulignez, il est indispensable de penser l'articulation de la politique industrielle avec le cadre juridique européen en matière de concurrence, car il peut y avoir des conflits potentiels. Afin de trouver un équilibre entre l'objectif de concurrence loyale et la nécessité de renforcer l'autonomie industrielle, deux solutions sont souvent évoquées. La première consisterait à durcir les règles en matière d'aides d'État applicables aux entreprises étrangères, tandis que la seconde prévoit un assouplissement du droit de la concurrence. Laquelle des deux serait la plus pertinente selon vous ?

Sur le plan externe, subventions dont bénéficient certaines entreprises étrangères créent des distorsions de concurrence au détriment des entreprises européennes soumises à des règles strictes en la matière. La Commission européenne devrait publier un Livre blanc sur ce sujet : quelles sont attentes vis-à-vis de ce document ?

Ensuite, sur le plan interne, l'assouplissement du droit de la concurrence est réputé permettre l'émergence de champions européens, plus compétitifs sur le plan

international. Or, la concurrence favorise également la croissance et l'innovation. Comment soutenir la compétitivité nos entreprises face aux géants américains et chinois sans porter atteinte à l'innovation et à la croissance ?

**Mme Aude Bono-Vandorme.** Le gouvernement français n'avait pas hésité à critiquer le refus du projet de fusion entre Alstom et Siemens, dû à une décision de la commissaire en charge de la concurrence, arguant que les règles en vigueur empêchaient l'émergence de « champions européens » suffisamment puissants pour peser à l'échelle mondiale. Depuis, la présidente de la Commission européenne a prévu de revoir les règles de concurrence avec la volonté de trouver un nouvel équilibre entre ouverture et protection. Cet infléchissement du droit de la concurrence est, pour M. Thierry Breton, une condition *sine qua non* pour favoriser les entreprises européennes face à la concurrence étrangère et faire émerger une vingtaine d'écosystèmes industriels, comme l'automobile ou l'aéronautique.

Or, outre la commissaire européenne en charge de la concurrence, un certain nombre d'États membres, notamment les plus libéraux et les plus petits, ne voient pas cette perspective d'un bon œil.

Quelles sont, selon vous, les perspectives à court et moyen terme d'aboutir à une refondation des règles de la concurrence au sein de l'Union ? J'ai bien compris que la politique de concurrence doit intégrer les objectifs de la politique industrielle. Vaste programme !

**Mme Constance Le Grip.** Vous avez bien posé le diagnostic, il est très complet et lucide, voire à certains égards, critique avec une acuité douloureuse mais nécessaire. L'ensemble est précis. Vous avez, à plusieurs reprises, situé vos propres travaux dans le droit fil d'autres travaux menés par notre commission, notamment celui que j'avais eu le plaisir de conduire avec M. Patrice Anato sur la politique de concurrence. Je vous en remercie.

La question se pose de savoir si l'application que fait la Commission européenne des règles de concurrence est compatible avec l'émergence de champions européens et encore plus, avec la naissance d'une véritable politique européenne industrielle.

Le rapport décrit une prolifération d'agences et de forums aux compétences floues et redondantes. S'agissant de la stratégie européenne industrielle, nous devrions avoir des diagnostics précis avec un objectif clair, vers lequel convergent tous les outils, ce qui ne semble pas être le cas.

J'ai bien entendu vos préconisations volontaristes. Avez-vous eu l'occasion de vous entretenir avec des homologues d'autres parlements ? En d'autres termes, cette vision, qui peut sembler franco-française, commence-t-elle à recueillir des échos favorables dans d'autres parlements ou familles politiques ?

**Mme Nicole Le Peih.** Comme vous le soulignez, on s'interroge souvent sur les faiblesses de notre politique de concurrence mais moins souvent sur les moyens

dont nous disposons pour renforcer notre politique industrielle. Or, travailler sur nos forces comblera une partie de nos faiblesses actuelles.

Vous confirmez que depuis la prise de fonctions de M. Thierry Breton, l'Union a pris un tournant et se positionne désormais de manière offensive pour une politique industrielle durable et digitale. Mais, en dépit d'une volonté de plus en plus affirmée, votre rapport semble indiquer que la stratégie reste incertaine voire imprécise. La recherche d'une autonomie stratégique européenne semble freinée par les intérêts particuliers des États membres. En dehors de l'Airbus des batteries, il est difficile d'identifier les grands projets européens de demain. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce point ?

Je m'interroge également sur le niveau des subventions publiques européennes. Sont-elles satisfaisantes ? Elles représentent 1,75 milliard d'euros pour le projet micro-électronique européen alors que Huawei aurait bénéficié de 75 milliards d'euros pour développer son offre de téléphonie.

Votre rapport nous confirme la place indispensable de l'Union mais il nous met au défi d'élever le niveau stratégique.

**Mme Marietta Karamanli.** Ce moment de crise ne constitue-t-il pas, selon vous, une opportunité pour réfléchir aussi à la définition de ce que sont les secteurs stratégiques pour l'Union ?

Ne faudrait-il pas redéfinir les règles d'investissement dans l'Union, avec deux lignes directrices : d'abord la sécurité au sens large et la réciprocité du pays investisseur – ce qui suppose la création de *joint ventures* avec des acteurs européens. N'est-ce pas le moment d'aborder ces sujets ?

**M. Christophe Jerretie.** Au cours de vos travaux sur la stratégie industrielle, les deux volets que sont l'eau et l'énergie, ont-ils été évoqués ? Il convient de les inclure pour mettre en route une industrie stratégique.

Concernant le financement des filières, existe-t-il un outil de suivi ou de contrôle de la cohérence des financements (à la fois de la filière et de la production sur le site) ? Il est important que la production se fasse dans l'Union. À défaut, faudrait-il développer un tel outil, selon vous ?

Dans le même ordre d'idées, que se passe-t-il si en regardant la valeur ajoutée d'un produit, on s'aperçoit qu'un des éléments clés n'est pas produit dans l'Union ? Ces situations sont-elles prises en compte dans les réflexions en cours sur la politique industrielle ?

**M. Didier Quentin.** Comment analysez-vous cette lente désindustrialisation à laquelle nous assistons depuis les années 1970 ? Le Président Pompidou évoquait déjà « l'impératif industriel ». À l'avenir, pourrait-il y avoir des conflits d'intérêts entre cette volonté de réindustrialisation et d'autres impératifs,

par exemple écologiques ? Comment arriver à un développement industriel durable ?

**M. Christophe Grudler, député européen.** Je précise que les 14 écosystèmes sont des outils de suivi des chaînes de valeur du plan de relance de l'Union. C'est leur vocation principale.

L'Union défend une vraie stratégie industrielle. Elle a été présentée en mars dernier par le commissaire Thierry Breton et sera révisée et par la Commission en avril 2021. Elle comporte des sujets clés comme la résilience, l'environnement, la numérisation et l'innovation et propose des outils comme les alliances européennes et les PIIEC. Au-delà des batteries, il y a l'hydrogène, les micro-électroniques, l'alliance européenne des lanceurs pour les satellites. En somme, la Commission européenne met à disposition des outils pour cette stratégie industrielle.

A propos de la réindustrialisation, nous ne pourrions pas relocaliser des industries qui produisent à bas coût à l'étranger. En revanche, nous pouvons trouver une solution intermédiaire pour d'autres produits utiles, même si moins stratégiques. Ils pourraient être produits à titre transitoire par des pays européens non-membres de l'Union, notamment par les pays des Balkans qui ont vocation à intégrer un jour l'Union. Ces pays ne pourraient-ils pas profiter de la relocalisation en Europe des chaînes de valeur pour relancer leur économie en vue d'une future adhésion à l'Union ?

**M. Michel Herbillon, rapporteur.** L'abondance de vos questions et leur diversité soulignent l'intérêt du rapport.

Mme la Présidente, vous avez raison d'évoquer l'interdépendance des sujets et la nécessité d'avoir une approche globale qui intègre plusieurs politiques. Nous avons été frappés par cette myriade d'organismes, de stratégies éparses, d'agences diverses. Leur structuration est sans doute compréhensible pour les « experts » européens – notez que je n'emploie un autre terme... –, peut-être aussi pour les députés qui s'intéressent à ces questions, mais qu'en est-il pour les citoyens ? Or, permettre à nos concitoyens de comprendre les décisions prises au niveau de l'Union sur des sujets fondamentaux comme la politique industrielle – qui est au cœur des préoccupations actuelles – nous semble essentiel.

Notre fil rouge a été de se demander comment être plus rapides et comment rester agiles. Nous avons été surpris lorsque la Commission nous a dit que nos propositions, relatives à la responsabilité, à la clarification, revenaient à vouloir un Gosplan. On sait bien que l'actualité voit s'opposer deux thèses qui ne sont pas nécessairement complémentaires, entre ce que veut promouvoir Thierry Breton et ce que défend la vice-présidente. J'espère que nous allons trouver un équilibre entre autonomie et ouverture.

Thierry Michels a évoqué la question de la présidence française, pour que ces questions de stratégie industrielle soient au cœur du programme. Le secrétaire

d'État est très attaché aux réalités concrètes et à ce que la stratégie industrielle soit un élément clé de l'agenda de la présidence.

Concernant la compatibilité entre la mise en place d'une politique industrielle et les objectifs climatiques, nous avons indiqué que toutes nos politiques doivent être articulées. La politique industrielle doit être au service de la politique environnementale, et *vice versa*. Elle va de pair avec le Pacte vert. La Commission a proposé d'interdire progressivement les batteries fabriquées de manière polluante, ce qui permettra à la fois d'atteindre nos objectifs environnementaux et de stimuler l'industrie européenne des batteries, plus propre que l'industrie chinoise. Enfin, en matière d'environnement, nous proposons que le mécanisme d'inclusion carbone soit rapidement mis en place pour améliorer la compétitivité de nos entreprises.

Pour ce qui concerne le domaine de la santé, la pandémie est venue s'inviter dans toutes les discussions sur l'autonomie stratégique européenne. Nous voyons deux orientations pour articuler politique industrielle et autonomie stratégique en matière de santé. Il faudrait étendre le cadre des PIIEC à tous les projets nécessaires à l'autonomie stratégique. Actuellement ils ne sont possibles que pour les projets innovants. Or, on sait que certains médicaments sont essentiels sans être innovants, comme le paracétamol, que nous ne sommes plus capables de produire en cas de crise. La commission des affaires européennes a adopté en juin 2020 une résolution portant sur la relocalisation de la production de médicaments.

La deuxième orientation serait de créer une BARDA européenne, agence américaine pour la santé, la recherche et le développement du biomédical. Nous n'avons pas développé le point lors des auditions car cela excède le champ du rapport mais c'est une piste importante pour l'avenir.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Il a été souligné que les États membres ont des différences de points de vue, comme l'a montré le conseil des ministres d'avant-hier. La France défend de longue date une véritable politique industrielle européenne. Certains États du Nord de l'Europe sont beaucoup plus réticents, ce que nous avons constaté, avec Constance Le Grip, en nous rendant en Finlande dans le cadre d'un précédent rapport.

Cette ligne de partage se retrouve au sein de la Commission européenne. Elle remonte aux débuts de l'Union européenne, mais elle se définit aujourd'hui comme une opposition entre les « pro-Vestager » et les « pro-Breton ». Toutefois, la DG COMP évolue aussi, en promouvant l'outil des PIIEC. Nous espérons que la réforme actuelle de cet outil sera suffisamment ambitieuse.

Une autre piste de réforme est celle du droit de la concurrence, qui consisterait à revoir la grille d'analyse des concentrations, pour que l'affaire Alstom Siemens ne se reproduise plus. Il faudrait que les critères retenus pour l'attribution des aides d'État dans le cadre des PIIEC soient transposés à l'analyse des projets de concentration. Lorsqu'un projet présente un intérêt européen commun, en contribuant à l'autonomie stratégique de l'Union ou en préservant en Europe une

capacité de production et d'innovation, il faut qu'il soit autorisé, même si cela implique une petite entorse à la concurrence. D'une manière générale, les objectifs du droit européen de la concurrence devraient être redéfinis en cohérence avec nos objectifs de politique industrielle, la politique environnementale et l'exigence d'autonomie stratégique.

Concernant le Livre blanc publié en juin 2020, je n'ai pas tous les détails mais le livre prévoit des mesures face aux pratiques déloyales, des mesures *anti-dumping* et le contrôle des subventions accordées aux entreprises étrangères. Il ne s'agit pas de faire gagner une position contre une autre, mais plutôt de mettre les politiques de l'Union en cohérence. Il y a un consensus sur l'objectif de double-transition et sur l'autonomie stratégique. À présent, il faut articuler correctement nos outils pour atteindre nos objectifs et transformer nos discours en actes concrets.

Il y a eu une question sur la réindustrialisation et la relocalisation de certaines industries dans les Balkans. Je pense que c'est une piste intéressante. Il faut toutefois que les États actuellement membres de l'Union soient aussi gagnants, qu'il y ait un « retour sur investissement ».

Les volets eau et énergie, qui sont indispensables à une politique industrielle, n'ont été abordés qu'à la marge dans notre rapport car cela nous aurait fait déborder notre sujet.

**M. Michel Herbillon, rapporteur.** La crise que nous traversons a révélé un certain nombre de réalités que l'on ne soupçonnait pas, dans notre pays et dans l'Union européenne. Elle nous impose de réfléchir, de penser différemment pour être plus agile et plus proactif en matière de politique industrielle, au-delà des seuls produits indispensables pour la protection et la santé des Européens.

C'est la raison pour laquelle nous avons pris beaucoup d'intérêt à ce rapport sur la stratégie industrielle. Nous faisons un certain nombre de propositions pour rendre sa mise en œuvre effective.

La préparation de ce rapport nous a permis d'avoir des échanges avec une quarantaine d'interlocuteurs de haut niveau et de profils variés, la plupart en visioconférence. Nous aurions aimé en rencontrer davantage si les conditions sanitaires nous l'avaient permis.

Nous avons auditionné des membres du Parlement européen, dont Christophe Grudler et François-Xavier Bellamy.

Je ne suis pas opposé à la proposition de relocalisation dans des pays non-membres de l'Union européenne mais qui sont à ses portes, à condition que cela ne soit pas vu comme la première étape vers un éventuel élargissement. La question de l'élargissement aux pays des Balkans est un autre sujet, les deux ne doivent pas être liés.

Nous ne remettons pas en cause les écosystèmes tels qu'ils ont été présentés par Thierry Breton. Sauf erreur de ma part, ils ont été présentés le 10 mars 2020, donc avant le plan de relance. Je fonde beaucoup d'espoirs dans l'approche de Thierry Breton en matière de stratégie industrielle, mais il existe des approches différentes au sein de la Commission et au sein du Parlement européen. Nos propositions visent à rendre cette stratégie plus lisible et plus agile. Nos deux premières propositions supposent une modification de l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les autres se font à traités constants et peuvent être mises en œuvre dès maintenant.

Didier Quentin a évoqué un conflit entre la relocation industrielle et les préoccupations environnementales. Nous estimons qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre ces deux objectifs, et qu'il doit au contraire y avoir une cohérence entre la stratégie industrielle et la double transition environnementale et numérique, car ces stratégies sont susceptibles de se renforcer mutuellement. C'est le bel enjeu auquel nous sommes confrontés.

En réponse à Marietta Karamanli, il existe depuis peu un règlement sur le filtrage des investissements étrangers pour se prémunir contre les acquisitions prédatrices, applicable depuis octobre 2020.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Les financements sont-ils à la hauteur des enjeux ? L'Europe affiche sa volonté de financer cette politique industrielle, mais force est de constater qu'il y a un écart important avec, par exemple, les investissements réalisés par la Chine dans des entreprises qui ne sont pas soumises aux mêmes règles qu'en Europe. Notre droit de la concurrence limite nos possibilités de financement, mais les PIIEC permettent de financer des investissements stratégiques qui échappent un peu à la règle commune de prohibition des aides d'État.

Nous traversons une crise sans précédent, dont nous ne savons pas quand nous sortirons. L'Europe doit faire preuve d'audace et prendre des mesures fortes pour se protéger. Cette proposition ne figure pas dans le rapport, mais je pense que les investissements étrangers, par exemple dans le numérique, pourraient être limités à une certaine hauteur de participation.

La commission a ensuite autorisé le dépôt du rapport en vue de sa publication.



## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

### **Économistes**

- M. Frédéric Jenny (ESSEC) ;
- M. François Lévêque (Mines Paris Tech) ;
- Mme Sarah Guillou (OFCE) ;
- M. Sébastien Jean (CEPII, Conseil d'Analyse économique).

### **Entreprises et associations d'entreprises**

- France Industrie : M. Jean-Marie Danjou (directeur général délégué), M. Jérôme Breysse (directeur affaires publiques) ;
- AFEP : Mme Stéphanie Robert (directeur de l'AFEP), Mme Emmanuelle Flament-Mascaret (directrice affaires commerciales)
- Airbus : Mme Nathalie Errard (vice-président *senior*), M. Pascal Belmin (vice-président en charge des affaires européennes), M. Philippe Coq (secrétaire permanent chargé des affaires publiques), Mme Annick Perrimond-du Breuil (directrice des relations avec le Parlement) ;
- TOTAL : M. Jean-Claude Mallet (directeur affaires publiques), M. Laurent Maurel (directeur Union européenne), M. Bertrand Deroubaix (conseiller du P-D.G.)
- Sanofi : M. Jacques Brom (directeur général de Sanofi Chimie), M. Jean-Yves Moreau (directeur relations institutionnelles), Mme Sylvia Cabrillac ;
- France Digitale : M. Nicolas Brien (directeur général), Mme Julia Fenart (responsable affaires européennes).

### **Administrations françaises et organismes publics**

- Représentation permanente de la France auprès de l'Union : M. Michaël Bazin, M. Timothée Truelle ;
- Direction générale des entreprises : M. Thomas Courbe (directeur général) ;
- SGAE : M. Stéphane Dupuis (secrétaire général adjoint), M. Tanguy Larher (chef du secteur marché intérieur, industrie, recherche, innovation et numérique), M. David Michel (adjoint au chef du secteur Parlements).
- CCI Paris Ile-de-France : M. Didier Kling (président), Mme Véronique Etienne-Martin (directrice de cabinet), M. Abderrahim Doulazmi.
- 

### ***Think-tanks* et autres organismes**

- M. Jean-François Dufour, directeur de DCA Chine ;
- M. André Loesekrug-Pietri, porte-parole de J.E.D.I ;
- M. Vincent Charlet, délégué général de la Fabrique de l'Industrie.

### **Institutions européennes**

- DG COMP : M. Olivier Guersent (directeur général), Mme Astrid Cousin (cheffe de l'unité 01)
- DG GROW : M. Slawomir Tokarski (directeur en charge de la stratégie industrielle et de l'innovation), Mark Nicklas (chef de l'unité stratégie industrielle et chaînes de valeur), Mme Agnieszka Wojdyr ;
- DG recherche : M. Peter Dröll (directeur général), M. Keith Sequeira (chef de l'unité Conseil européen de l'innovation, gouvernance et coordination)
- Parlement européen, commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie : M. François-Xavier Bellamy (PPE), M. Christophe Grudler (Renew Europe).

## ANNEXE N° 2 : ÉTATS PARTICIPANT AUX PIIEC EN COURS

### PIIEC SUR LA MICROÉLECTRONIQUE (2018)

Project management				
1 Energy efficient chips	2 Power semiconductors	3 Sensors	4 Advanced optical equipment	5 Compound materials
CEA-Leti	3-D Micromac	CEA-Leti	AMTC	AZUR Space Solar Power
Cologne Chip	AP&S International	CorTec	Carl Zeiss	CEA-Leti
Globalfoundries	CEA-Leti	Elmos Semiconductors		Integrated Compound Semiconductors
Racy/CS	Elmos Semiconductors	Fondazione Bruno Kessler		IQE
Soitec	Infineon	Infineon		Newport Wafer Fab
ST Micro-electronics	MURATA	Robert Bosch		SPTS Technologies
X-FAB	Robert Bosch	ST Micro-electronics		OSRAM
	<i>SEMIKRON</i>	TDK-Micronas		Sofradir
	ST Micro-electronics	ULIS		Soitec
	X-FAB	X-FAB		ST Micro-electronics

Name in *"italic"* = SME

### PIIEC SUR LES BATTERIES (2019)

Matières premières et matériaux avancés	Cellules et modules	Systèmes de batteries	Réaffectation, recyclage et raffinage
BASF	ACC	BMW	BASF
Eneris	BMW	Endurance	Endurance
Keliber	Endurance	Enel X	Elemental
Nanocyl	Eneris	Eneris	Eneris
Solvay	FAAM	Kaitek	FAAM
Terrafame	SEEL	SEEL	Fortum
Umicore	VARTA		SEEL
			Umicore

## ANNEXE N° 3 : PRÉSENTATION DE L'ALLIANCE POUR UN HYDROGÈNE PROPRE



L'alliance européenne pour un hydrogène propre soutiendra l'essor en Europe d'un secteur de l'hydrogène propre qui soit compétitif à l'échelle mondiale. Les technologies fondées sur l'hydrogène propre offrent la possibilité de parvenir à une décarbonation profonde de certains des secteurs industriels européens qui sont les plus gros émetteurs, et elles jouent un rôle essentiel dans la transition de l'Europe vers une économie neutre en carbone.

### Objectifs

#### Impact

- Mutualisation des ressources pour accroître l'échelle et l'impact
- Constitution d'une réserve de projets d'investissement viables, de grande envergure
- Contribution importante à l'objectif de neutralité climatique

#### Inclusivité

- Accessibilité à toute entité publique établie dans l'UE et travaillant dans le domaine de l'hydrogène propre
- Membres: États membres, régions, entreprises, société civile, associations, spécialistes de l'hydrogène, communautés de recherche et d'innovation
- Aux commandes: l'industrie, notamment les entreprises présentant un potentiel important d'investissement dans l'hydrogène propre

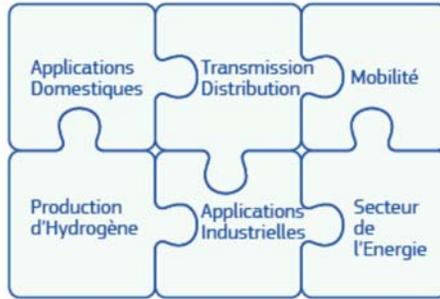
#### Ambition

- Création d'un marché pour une offre et une demande à l'échelle industrielle
- Décarbonation profonde des secteurs industriels qui sont les plus gros émetteurs et dont les émissions sont difficiles à réduire



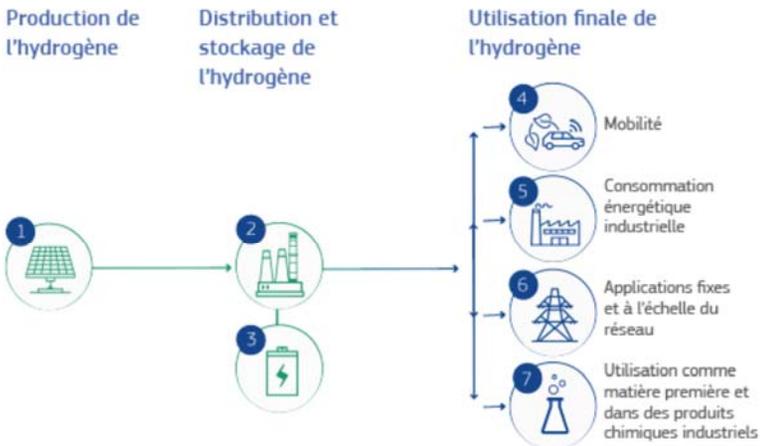
## Comment l'alliance travaillera-t-elle?

Les travaux de l'alliance s'articuleront autour de six piliers industriels, reliant l'offre et la demande d'hydrogène propre:



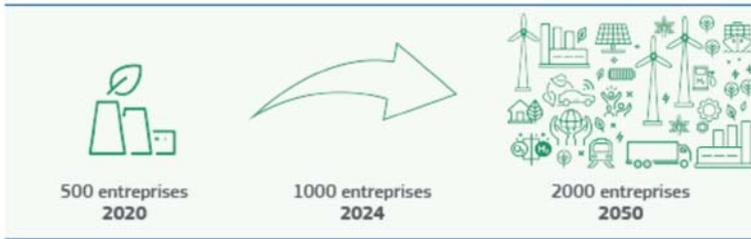
## Chaîne de valeur de l'hydrogène propre

Le déploiement industriel à grande échelle de l'hydrogène propre nécessite une action systémique tout au long de la chaîne de valeur. Cette action devrait porter sur la production et le transport d'hydrogène, et sur l'utilisation de l'hydrogène dans les industries à forte intensité énergétique, ou comme combustible pour le transport ou pour l'équilibrage de la production d'électricité d'origine renouvelable. L'alliance européenne pour un hydrogène propre servira de plateforme et permettra une coopération et une coordination étroites tout au long de la chaîne de valeur.



## Construction d'un écosystème de l'hydrogène

Participation à l'alliance européenne pour un hydrogène propre



Importance accordée à l'hydrogène renouvelable



Potentiel de réduction des émissions dans les secteurs industriels



Besoins d'investissements dans les électrolyseurs ayant une capacité de production d'hydrogène renouvelable



Source : Commission européenne