

La politique industrielle communautaire

Emmanuel Combe*,

Département des études de l'OFCE

Jacky Fayolle,

Françoise Milewski,

Département des diagnostics de l'OFCE

La politique industrielle communautaire est née comme une politique sectorielle, au travers de la CECA : cette institution communautaire typique d'un dirigisme actif a permis la gestion coopérative du «cycle de vie» des industries charbonnière et sidérurgique sur l'ensemble de l'après-guerre. Mais la politique industrielle européenne a bien vite éprouvé des difficultés à étendre son champ. Pour certains de ses fondateurs, l'instauration du Marché commun européen et les réglementations concurrentielles du traité de Rome devaient suffire à développer des incitations puissantes sur les industriels européens en vue de l'accès à une taille pertinente et à un niveau de compétitivité approprié sur des marchés élargis. Dans les années soixante-dix, des préoccupations d'un plus grand activisme industriel se font jour au sein des organes communautaires. Faute de moyens adéquats et en raison de la prééminence des politiques privilégiant les champions nationaux, les résultats furent limités. Certes l'espace et l'aéronautique constituent deux heureuses exceptions, où la réussite européenne est tangible ; mais, si l'intérêt européen fut en l'occurrence bien identifié et dynamisé, sa gestion n'a pas relevé directement d'une responsabilité communautaire. Au début des années quatre-vingt, le constat des insuffisances de l'action industrielle communautaire se heurte au retour du libéralisme. La politique de la concurrence prend l'avantage sur la politique industrielle et évolue dans le sens d'un «libéralisme interventionniste», qui entend exercer un contrôle rigoureux sur les aides d'Etat et freiner les regroupements industriels susceptibles d'entraver la libre concurrence.

La recherche d'un nouvel équilibre semble être à l'ordre du jour au début de la décennie quatre-vingt-dix, comme en témoignent le Livre blanc de 1990 sur la politique industrielle et la composante industrielle du Traité de Maastricht. Ce dernier, sans aller jusqu'à parler d'une politique industrielle commune, offre des opportunités nouvelles à l'action industrielle communautaire. La doctrine de cette action reste cependant à clarifier dans un contexte où, face à l'épuisement des politiques de champions nationaux dans les secteurs jugés stratégiques, les dispositifs nationaux ont déjà

* Allocataire de recherche (Paris I, CESSSESI), stagiaire au Département des études de l'OFCE au moment de la réalisation de cette étude.

largement évolué en direction de la souplesse et de la décentralisation. Des efforts s'affirment pour dépasser le dilemme entre une politique industrielle minimale, réduite à la stricte observance de la politique de concurrence, et la simple reproduction des colbertismes nationaux au niveau communautaire. L'idée d'une articulation originale entre politique technologique et politique de la concurrence, particulièrement mise en avant par les experts communautaires, est un exemple de ces efforts mais elle ne suffit pas à résoudre l'ensemble des problèmes posés par le difficile consensus sur la doctrine concurrentielle et par le mouvement de globalisation qui affecte les entreprises. Sans doute faut-il progresser dans l'élaboration des principes d'une véritable politique de coopération industrielle, dotée d'instruments juridiques et financiers lui permettant de jouer un rôle correcteur et incitatif dans la définition de relations entre les partenaires privés et publics de l'industrie qui aient la capacité de promouvoir des projets ambitieux. Cette élaboration peut tirer profit des développements théoriques récents, attentifs aussi bien aux exigences immédiates d'une concurrence praticable et régulée qu'aux implications dynamiques de la compétition, laquelle a besoin d'une diversité technologique bien gérée pour être efficace. La gamme des objectifs possibles de l'intervention publique et des instruments correspondants est clarifiée par ces apports théoriques, sachant que la réalité propre à chaque activité suppose une sélection et un agencement spécifiques de ces objectifs et instruments.

L'histoire de la politique industrielle communautaire depuis la CECA et le traité de Rome : politiques sectorielles et doctrine de la concurrence

La notion même de « politique industrielle » n'avait pas été utilisée dans le texte du traité de Rome en 1957. Pourtant, les premiers pas de l'Europe communautaire ont été accomplis dans le domaine industriel avec le traité de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) institué en 1952 et celui de l'Euratom en 1958. Trente cinq ans après la création de la CEE, il apparaît que la coopération est plus avancée dans l'agriculture et dans le domaine monétaire que dans l'industrie. Selon les objectifs initiaux, la libéralisation des échanges devait suffire, en favorisant l'émergence de pôles industriels de taille internationale. Pourtant, à partir du début des années soixante-dix, les chefs d'Etat ont reconnu la nécessité d'une politique de coordination et d'encouragement de la recherche et du développement industriel dans les principaux secteurs de pointe.

Depuis lors, la politique industrielle a comporté deux volets. Le premier concerne les industries traditionnelles. Après le premier choc pétrolier, l'existence de capacités excédentaires dans les industries de base a conduit les CE à une politique de plus en plus dirigiste. Les orientations données à la sidérurgie ont été les plus contraignantes : des programmes de réduction de capacités, de quotas de production et de prix minima ont alors été mis en place. L'Europe s'est présentée comme une entité dans les négociations avec les Etats-Unis lorsque ceux-ci ont adopté des mesures protectionnistes et lors de la fixation de quotas d'importations en provenance des pays extérieurs à la Communauté. Le second volet concerne les industries de pointe. Une mise en commun de moyens financiers et des capacités des Etats est apparue nécessaire dans de nombreux secteurs : espace, aéronautique, informatique, électronique, télécommunications. Pour le moment, il faut constater que, là où les succès sont les plus évidents — la construction de l'Airbus et d'Ariane —, l'initiative n'est pas venue des CE et que seuls quelques Etats membres en sont parties prenantes. Dans d'autres secteurs, les CE ont au contraire donné les impulsions majeures, mais les résultats des programmes lancés au milieu des années quatre-vingt sont encore peu tangibles. Au delà des logiques sectorielles, les préoccupations les plus récentes concernent les technologies dont la diffusion est horizontale et s'étend à tous les secteurs qui vont s'approprier l'innovation.

Les débats sur les objectifs de la politique industrielle et ses outils ont reflété les évolutions des politiques mises en œuvre. Les complémentarités ou les oppositions, entre interventions publiques et marché concurrentiel, entre « politique de compétitivité » et « politique technologique » ont été décrits différemment selon les périodes. C'est donc de l'examen des pratiques effectives qu'il faut partir pour comprendre ces débats.

La CECA : une politique européenne dirigiste

Créée en 1951 ⁽¹⁾, la CECA regroupait les Etats qui formeront plus tard l'« Europe des six ». D'inspiration libérale, le traité de la CECA abolissait les droits d'entrée et de sortie et les restrictions à la circulation du charbon, de l'acier, des ferrailles et du minerai de fer entre ces six Etats. Il dotait néanmoins la Communauté de larges moyens d'intervention. L'objectif initial était d'organiser la réduction de la production de charbon, mais également d'augmenter la production d'acier, et pour ce faire d'accroître les capacités de production. L'industrie houillère fut en effet, très vite après la phase de reconstruction de l'après-guerre, concurrencée par le pétrole, à l'époque abondant et bon marché ; les besoins de reconversion apparurent alors pressants. En revanche, la sidérurgie continua de se développer jusqu'au milieu des années soixante-dix : la production d'acier brut s'accrut de 9,3 % par an entre 1952 et 1960 puis de 2,2 % entre 1960 et 1974 ⁽²⁾. La crise de surproduction mondiale que connaît cette industrie à partir de 1975 va modifier l'esprit et les modalités d'application de la politique communautaire. D'autant qu'au problème de surcapacité s'ajoute celui de l'insuffisante productivité des installations européennes face aux nouveaux compétiteurs. La CECA va alors organiser la restructuration de la sidérurgie européenne. Dès 1975 un plan de réduction « volontaire et concertée »

(1) L'accord fut signé le 19 avril 1951. Six pays ont ratifié le traité en 1952. La Grande-Bretagne a rejoint la CECA en 1971.

(2) Pour l'ensemble des 6 pays qui composaient la CECA à l'origine.

des productions de 15 % a été adopté. A partir de 1977, les mesures destinées à faire face à la crise se sont succédées. Ce fut le « Plan Davignon ». L'amplification de la crise conduisit la CECA à durcir sa politique et planifier les réductions de capacités pour chacun des pays. Le 30 octobre 1980, l'« état de crise manifeste » prévu par l'article 58 du traité fut décrété. En effet, la production avait été fortement réduite entre 1974 et 1980 (- 3 % par an en moyenne) pour les 10 pays membres depuis 1973, mais les capacités de production avaient continué de croître après 1974 ; si bien que le taux d'utilisation des capacités avait chuté de 87 % à 63 %. La Commission de Bruxelles a mis en œuvre jusqu'en 1987 un ensemble de mesures, dont les principales ont été :

- la fixation de prix d'orientation, et pour certains produits de prix minima, afin d'éviter que les prix ne s'effondrent,
- le contrôle des échanges à l'intérieur de la Communauté par la déclaration obligatoire des livraisons,
- l'instauration de quotas de production pour chaque entreprise,
- la réduction planifiée des capacités et le contrôle de tous les investissements, afin de permettre à la fois la modernisation du secteur et la diminution du potentiel de production,
- le contrôle des aides nationales ; celles-ci, nécessairement déclarées, n'étaient autorisées que si elles contribuaient à la restructuration,
- la réglementation des échanges avec les pays tiers : les règles de la « défense commune » en cas de dumping ou de préjudice induit par l'augmentation des importations ont conduit à opérer des restrictions quantitatives et à passer des accords avec les pays tiers pour qu'ils auto-limitent leurs exportations,
- le financement communautaire pour le volet social des suppressions d'emplois liées au déclassement des installations obsolètes.

L'objectif de la CECA — aider les entreprises à moderniser et réduire leurs capacités — a été atteint. Certes, la compétitivité vis-à-vis des pays tiers n'a été qu'en partie restaurée, mais la CECA a été le lieu d'une véritable coopération industrielle. Les moyens communautaires ont été mis à la disposition des Etats pour aider à la modernisation des productions et pour financer les conversions sociales, en contrepartie d'objectifs précis et contrôlés. Dans le même temps, les aides nationales ont été strictement surveillées afin que les plans de sauvetage de chacun des pays ne conduisent pas à exporter les difficultés vers les autres Etats membres. Les souverainetés nationales ont été respectées puisque l'unanimité était nécessaire pour adopter les principales mesures ; mais la restructuration n'a pas été la simple union de plans nationaux. Les instruments, qui avaient été conçus au début des années cinquante à l'issue d'une ère de pénurie, furent appliqués à une situation de surproduction. Ils furent dirigistes : les interventions financières, les calendriers précis de réduction des productions, les prix imposés trimestriellement, les sanctions et les amendes en cas de non-respect des décisions communautaires furent les outils d'une restructuration planifiée à l'échelle européenne.

Dans la période récente, divers textes (y compris communautaires) se plaisent à souligner que le traité de la CECA, comme plus tard celui de la CEE, contenait déjà des dispositions en faveur d'une politique de la concurrence. C'était le cas par exemple de l'interdiction des ententes, de la nécessaire autorisation préalable de toute concentration horizontale ou verticale, qui n'est théoriquement accordée que si la concurrence n'est pas faussée ⁽³⁾.

(3) La sidérurgie française a cependant connu de multiples restructurations, qui ont abouti à la création en 1987 d'un groupe unique Usinor-Sacilor.

Le régime des aides financières a également été strictement codifié dans le traité : « *les subventions ou aides accordées par les Etats sous quelque forme que ce soit sont incompatibles avec le marché commun* » (article 4). Cependant, ont été autorisées des dispositions spécifiques pour « *les cas non prévus par le traité* », si de telles mesures sont nécessaires à la réalisation des objectifs fondamentaux de la CECA (article 95) ; ceci a permis, en pratique, que les secteurs, en crise, du charbon et de l'acier bénéficient d'aides massives, sous contrôle communautaire.

Les difficultés de la sidérurgie sont cependant réapparues en 1992 ; le ralentissement économique a provoqué une contraction de la demande d'acier dans tous les pays de l'OCDE et exacerbé la concurrence. Aux Etats-Unis, les grands sidérurgistes ont été atteints par le ralentissement de l'industrie automobile et la concurrence des mini-acières électriques ; le protectionnisme vis-à-vis de l'Europe a été renforcé. Détournés du marché américain, les exportations européennes vont engorger davantage un marché déjà caractérisé par la surproduction ; la forte baisse des prix a été renforcée par le développement des importations à bas prix en provenance d'Europe de l'Est. Les sidérurgistes de la Communauté ont réclamé et obtenu l'aide de la Commission pour financer la restructuration (50 000 suppressions d'emplois, soit 13 % des effectifs, sont prévues d'ici 1995) ; l'enveloppe communautaire sera financée par des fonds structurels (fonds régional et social). Les accords inter-entreprises seront autorisés s'ils conduisent à des réductions de capacités. Enfin, des clauses de sauvegarde seront prises à l'encontre des pays pratiquant du dumping. Le débat sur les quotas, la gestion concertée des capacités, les aides et les protections a ainsi resurgi dans ce secteur.

La stratégie industrielle de la Communauté jusqu'au début des années quatre-vingt : l'affirmation progressive de la nécessité d'une politique active

Le **traité de Rome** n'a pas défini de politique industrielle comme il a défini une politique agricole commune. Mais le Marché commun européen s'appliquait à l'ensemble des marchandises, en particulier aux produits industriels. La suppression progressive des barrières douanières et la liberté de circulation a créé un cadre de concurrence s'imposant à chacun des pays et contraignant les industries nationales à s'adapter à cette concurrence. En France par exemple, le redéploiement des échanges extérieurs vers l'Europe fut massif dès les années soixante ; à la complémentarité des échanges avec l'ex-empire colonial se sont substituées des relations de concurrence avec des pays dont le degré de développement était similaire. Les V^{ème} et VI^{ème} Plans (1965-1970 et 1970-1975) se sont inscrits dans le cadre européen, visant à renforcer l'industrie nationale, « fer de lance de la compétition internationale ». L'accélération des concentrations est apparue nécessaire pour affronter la nouvelle donne internationale ; elle a été favorisée par les pouvoirs publics et s'est avérée effective. Ainsi, la CEE a fourni un cadre qui a contraint les industries nationales à se moderniser. Mais cette stratégie industrielle était encore peu explicitée dans les années soixante.

Il faudra attendre **le début des années soixante-dix** pour que des programmes de « politique industrielle et technologique » soient élaborés. Ils partent toujours de

la constatation d'un retard de l'industrie européenne face aux Etats-Unis et au Japon : moindre croissance et retard technologique. L'industrie européenne, définie comme la somme des industries nationales, apparaît ainsi peu apte à relever les « défis américain et nippon », d'où le risque de perte d'indépendance. Les divers mémorandums rédigés à cette époque fixent les grandes lignes de la politique industrielle :

— le marché européen constitue un marché intérieur suffisamment grand pour que les entreprises acquièrent la dimension nécessaire pour pénétrer les marchés extérieurs ;

— des ressources communautaires doivent être mobilisées pour certains secteurs ;

— la notion d'intérêt communautaire apparaît : besoins communs de développement industriel, problèmes identiques à résoudre. Les solutions nationales risquent de déplacer les problèmes d'un pays à l'autre ;

— le besoin de prévisions et d'informations peut être satisfait par la CE, qui doit fixer les grandes orientations du développement industriel futur ;

— les politiques des transports, de l'énergie, de la recherche, de l'environnement, ainsi que les politiques régionales sont parties intégrantes de la politique industrielle.

La conviction s'installe ainsi que les négociations tarifaires et la prise en charge commune des secteurs en déclin ne suffira pas. L'harmonisation des cadres juridiques européens, le projet d'un statut d'entreprise européenne et la création d'un régime de brevet européen ont été les principaux instruments juridiques mis en place. Au plan financier, outre les interventions spécifiques de la CECA, d'Euratom et du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional, créé en 1975), intervient la Banque européenne d'investissement, créée par le traité de Rome. Pour favoriser l'émergence d'entreprises de taille européenne, un « bureau de rapprochement des entreprises » a été créé. Enfin, des politiques sectorielles ont été mises en œuvre.

La nécessité d'une politique industrielle commune a donc été nettement affirmée dans les années soixante-dix. Mais elle a été peu mise en pratique, y compris après la crise de 1974-1975, sauf dans les secteurs comme le charbon et l'acier où l'effondrement était brutal. Les politiques nationales ont continué pour l'essentiel à faire émerger des « champions nationaux » capables d'affronter la concurrence.

Si bien qu'**au début des années quatre-vingt**, le bilan tiré par la CE elle-même est sans appel : il fallait faire plus et mieux ⁽⁴⁾. En effet : « *L'évolution des huit à dix dernières années met en lumière deux lacunes ou défauts essentiels :*

— *une absence de coordination et de cohérence entre les actions nationales, qu'elles soient le fait des entreprises ou des gouvernements. Les restructurations se font dans un certain désordre, sans ligne directrice claire, aussi bien au niveau national qu'au niveau communautaire. Il en résulte un risque sérieux de perte de synergie entre les diverses opérations ponctuelles, et d'incohérence ou de contradiction entre les diverses tactiques de spécialisation internationales : travaillant sur*

(4) Documentation européenne : « La stratégie industrielle de la Communauté européenne », mai 1982, Office des publications officielles des CE.

les mêmes informations de base et les mêmes études prospectives, tout le monde se précipite vers les mêmes créneaux, qui risquent rapidement d'être surpeuplés !

— une absence d'exploitation et de valorisation des atouts communautaires, économies d'échelle, possibilité de lancer de grands projets, stratégie internationale ».

La nécessité d'une politique industrielle est alors réaffirmée avec davantage de force. Le schéma est explicite :

- Dans les économies de marché comme celles de la Communauté, la responsabilité de la production incombe essentiellement aux entreprises privées et publiques qui prennent les décisions d'investissement. Mais face à la complexité de la mise en place d'un bon système productif, la puissance publique doit également intervenir, pour stimuler, orienter ou canaliser les mutations. Les interventions publiques organisent l'environnement dans lequel se prennent les décisions des entreprises, favorisent le développement de certaines branches, ralentissent certains déclin pour des motifs sociaux ou régionaux, fixent le degré d'ouverture dans les relations extérieures. La nécessité d'une politique industrielle destinée à infléchir l'évolution spontanée de l'appareil productif est perçue dans tous les pays, même si ses modalités et son ampleur varient.

- La dimension communautaire offre de multiples avantages :

- économie de coûts par les économies d'échelle ; les Etats-Unis et le Japon illustrent l'avantage de grands espaces économiques ;

- possibilité d'affronter des risques économiques plus grands, en particulier dans les actions de recherche et d'innovation ;

- gain de temps dans la course technologique : la commercialisation des technologies nouvelles est coûteuse ; un financement commun peut en accélérer la mise en œuvre, condition même de son succès ;

- puissance dans la compétition mondiale : la CE dispose dans les négociations internationales d'une plus grande force pour défendre les intérêts européens.

Il en découle trois axes d'intervention : le marché commun (création d'un espace homogène pour les entreprises), des politiques économiques cohérentes (politiques monétaire, budgétaire, sociale et régionale) et une politique industrielle communautaire. Les deux premiers concernent l'environnement et l'accompagnement de l'industrie ; le troisième est une action d'orientation et d'entraînement. **La politique industrielle ne se réduit pas alors à l'environnement dans lequel évolue l'industrie.** Le premier axe consiste à créer et à faire fonctionner le marché commun, c'est-à-dire à créer un vaste espace économique homogène et considéré comme tel par les entreprises. La suppression progressive des droits de douane entre pays-membres et l'établissement d'un tarif douanier commun vis-à-vis du reste du monde ont été réalisés depuis le 1^{er} juillet 1968. L'harmonisation des fiscalités sur les produits s'est faite par l'introduction d'une TVA dans tous les pays, et l'unification progressive des taux a été décidée lors de l'Acte unique en 1986 ; la suppression des entraves au mouvement des marchandises qui découlent des disparités de réglementation ou de normes et l'ouverture des marchés publics seront réalisés en 1995. C'est l'aboutissement de la constitution d'un grand marché pour l'industrie.

Toujours dans les textes du début des années quatre-vingt, la politique de la concurrence est réaffirmée, mais dans une optique de complémentarité avec la politique industrielle.

1. Les règles de la concurrence, les ententes entre les entreprises et les aides d'Etat

« Le maintien d'un climat de concurrence et de conditions de concurrence égales suppose le respect de certaines règles tant par les entreprises que par les Etats.

Les règles de concurrence s'imposant aux entreprises sont contenues dans les articles 85 et 86. L'article 85 pose le principe général de l'interdiction des ententes entre entreprises qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence, à l'intérieur du marché commun, et qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres. L'article 86 prévoit l'interdiction des abus de position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci, de la part d'une ou de plusieurs entreprises, lorsque le commerce entre Etats membres est susceptible d'en être affecté. Il se limite ainsi à sanctionner, a posteriori, l'usage abusif de position dominante. Ce n'est donc pas un article permettant aux institutions communautaires de contrôler à l'avance le processus de concentration. Il y a là une différence profonde avec l'article 66 du traité de Paris, qui donne à la Commission le devoir d'exprimer, à l'avance, son opinion sur la licéité d'une opération de fusion envisagée par deux ou plusieurs entreprises du charbon ou de l'acier.

La pratique doit viser un compromis entre le gain éventuellement procuré par des économies d'échelle et de spécialisation et les inconvénients résultant d'une réduction de la concurrence, soit par l'abus de positions dominantes, soit plus subtilement par la réduction du dynamisme des entreprises. Sur l'avantage des grandes dimensions, les idées ont évolué depuis un quart de siècle : vers 1960, il y avait un large consensus pour penser que la taille favorisait l'efficacité ; on parlait de la nécessité pour les entreprises d'atteindre « la taille internationale ». Puis des études plus approfondies ont amené à nuancer le jugement et à penser que certains avantages de la taille pouvaient être compensés par une réduction de souplesse de gestion et surtout d'adaptabilité de l'entreprise à un contexte économique —national et surtout international— rapidement changeant. Mais un autre facteur joue : l'ouverture croissante de l'économie communautaire au reste du monde a rendu les entreprises de la Communauté plus sensibles à la concurrence de celles des pays tiers.

L'objectif dominant est de renforcer l'efficacité de l'appareil productif communautaire et sa compétitivité vis-à-vis du reste du monde. Aussi, **la Commission est-elle favorable aux accords entre entreprises qui favorisent les adaptations industrielles nécessaires**, tels que les accords de recherche et développement communs, les accords de spécialisation, la coopération, sous toutes ses formes, entre petites et moyennes entreprises, les créations d'entreprises communes, les accords visant à réduire d'une manière coordonnée les surcapacités durables ; elle est également favorable aux concentrations d'entreprises visant à renforcer leur capacité concurrentielle sur le marché mondial, mais demande en contrepartie de pouvoir contrôler efficacement et rapidement les concentrations importantes.

En ce qui concerne **les aides d'Etat**, l'article 92 exprime qu'elles sont incompatibles avec le marché commun lorsqu'elles faussent la concurrence ; il introduit toutefois, dans son alinéa 3, la possibilité de dérogations, puisque peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques (quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun), les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, enfin les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil.

En fait, l'autorité communautaire (la Commission en l'occurrence) est tiraillée entre deux soucis : celui de tenir compte des légitimes ou compréhensibles préoccupations des Etats membres de ne pas laisser détériorer la situation de certains secteurs et de certaines régions, et celui d'éviter que, par les mesures prises à ce titre, ne se rétablisse pas un certain cloisonnement du marché commun et que ne demeurent en activité des entreprises non compétitives face à d'autres entreprises compétitives sans subventions dans d'autres pays de la Communauté, au détriment de l'efficacité d'ensemble de l'industrie communautaire. On est dans un cas type d'opposition entre les intérêts nationaux à court terme et l'intérêt communautaire à moyen ou à long terme ; la réponse ne peut être qu'un compromis ; celui-ci serait plus facile à définir et plus efficace si la CE disposait d'une véritable stratégie industrielle d'ensemble.

Ici encore, la position actuelle est qu'il faut donner la priorité aux restructurations face à la concurrence internationale. Aussi **l'approche de la Commission est-elle a priori positive tant en ce qui concerne les aides à l'égard des secteurs en crise qui doivent procéder à une profonde restructuration, qu'à l'égard d'un soutien et d'un stimulant financiers vis-à-vis des secteurs d'avenir à haute technologie et à risque élevé, et qu'à l'égard d'actions et de mesures de caractère horizontal répondant aux besoins et aux nécessités d'un ajustement et d'une adaptation positives de l'industrie communautaire.**

C'est donc, on le voit, dans une optique positive d'aide aux évolutions nécessaires, face à la concurrence extérieure, que la Commission conçoit actuellement sa politique de concurrence, vis-à-vis tant des entreprises que des Etats ».

* « La stratégie industrielle de la Communauté européenne », mai 1982. Office des publications officielles des CE.

La Communauté doit pratiquer une véritable « politique industrielle positive », venant compléter, renforcer et parfois ordonner les politiques industrielles nationales.

Les actions communes concernent soit le lancement de grands projets et la stimulation d'opérations d'intérêt commun, soit le fait de parler d'une seule voix dans les négociations internationales pour défendre et faire passer une stratégie extérieure commune. En juillet 1985 est créé le statut de Groupement européen d'intérêt économique (GEIE), qui établit un droit européen pour les groupes d'entreprises nationales.

Les interventions financières ont revêtu deux formes : les aides directes à partir du budget de la Communauté, mais celui-ci était d'ampleur limitée ; les prêts de la BEI : mais se procurant l'essentiel de ses ressources sur le marché des capitaux, les financements qu'elle a accordés sont restés faibles au regard des besoins. En fait l'essentiel des aides a été dirigé vers l'énergie et les infrastructures.

En pratique donc, le discours illustre la nécessité d'une politique industrielle active, mais sa mise en œuvre a posé problème, faute de moyens surtout, et peut-être faute de conviction des pays pour relativiser leurs actions nationales au profit d'un intérêt commun, peu perçu par les entreprises. L'établissement de statuts juridiques, l'harmonisation des fiscalités et le développement des échanges scientifiques et techniques pouvaient être opérés sans moyens financiers, tout comme

l'organisation des relations commerciales extérieures pour lesquelles la CE s'est révélée très active. Mais « la politique industrielle positive » est restée à l'état de grands projets : l'analyse des besoins et la définition d'orientations étaient précises, mais elles ont été peu concrétisées.

La CECA a constitué un cas à part de cartellisation dans une situation de crise profonde. L'industrie textile a également connu une crise importante, d'inadaptation à la concurrence des pays à bas salaires. La Communauté a participé, dans le cadre du GATT, à la signature des Accords Multi-fibres en 1974, établissant la possibilité d'accords bilatéraux ; elle a alors conclu avec les pays fournisseurs des accords d'autolimitation des exportations, prorogés régulièrement depuis. Le FEDER est également intervenu dans les régions les plus touchées par la crise du textile. Politique commerciale et régionale ont constitué les deux outils les plus importants. Mais là aussi il s'agissait d'un secteur en reconversion. Le cas de l'aérospatiale, secteur à technologie avancée, mérite d'être analysé car il illustre les insuffisances et les apports de la politique européenne.

L'espace et l'aéronautique : deux succès européens, mais sont-ils communautaires ?

Une Europe de l'Espace a été souhaitée dès 1962, mais longtemps sans succès. En 1973, la France propose à ses partenaires, après l'échec d'Europa, un nouveau projet de lanceur, Ariane. L'objectif est de doter l'Europe d'une capacité indépendante de lancement pour s'affranchir de la domination américaine. Dix États participent au programme de développement (Belgique, Danemark, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, RFA, Suède et Suisse), auxquels vient s'associer l'Irlande pour le programme de production. Mais seuls quelques-uns de ces pays font partie des CE quand le projet est lancé. Le succès technologique ne tarde pas à venir couronner cet effort de coopération. Se pose alors le problème de l'avenir commercial d'Ariane. Aussi, le 16 mars 1980, Ariespace, société anonyme de droit français, est-elle constituée par les principaux industriels impliqués dans la production du lanceur. Désormais les Européens concurrencent très directement les Etats-Unis ; Ariespace contrôle plus de la moitié du marché mondial des lanceurs. L'Europe spatiale bute cependant sur l'ampleur des budgets nécessaires à la mise au point de nouveaux programmes : à la fin de 1992, les pays membres de l'ESA (Agence spatiale européenne) ont suspendu le projet d'avion spatial Hermès.

Le groupement d'intérêt économique Airbus Industrie, créé en 1970 à la suite d'un accord intergouvernemental, avait lui aussi pour objet de s'opposer à la domination des constructeurs américains. Ce consortium regroupe quatre avionneurs européens : l'Aérospatiale (France) détient 37,9 % du capital ; MBB (RFA) 37,9 % ; British Aerospace (Royaume-Uni) 20 % et Casa (Espagne) 4,2 %. Afin d'obtenir la meilleure productivité, chacun s'est spécialisé dans son domaine. Le succès commercial d'Airbus a été très progressif, mais il ne fait aujourd'hui aucun doute, même si les commandes ont fléchi en 1991 et 1992 à cause des difficultés du transport aérien mondial. Entre 1975 et 1990, la part du marché mondial d'Airbus Industrie est passée de moins de 1 % à 30 % et celle de Boeing et Mac Donnell Douglas réunis de 86 à 63 % (pour l'ensemble des gros et moyens porteurs civils).

Aussi depuis 1986, les Américains ont de moins en moins bien supporté la concurrence du constructeur européen et ont tenté par tous les moyens (plainte au GATT, demande de renégociation des accords commerciaux, etc...) de s'opposer à la montée en puissance de sa gamme aérienne. Les constructeurs américains se plaignaient des subventions accordées par les gouvernements des pays du consortium européen (sous forme d'avances pour études et réalisations de prototypes, consenties à des taux très faibles et remboursables une fois un certain nombre d'avions vendus). Le consortium européen répondait qu'Airbus Industrie n'a pas d'activités militaires et que les constructeurs américains reçoivent des aides indirectes par le biais du prix d'achat des avions militaires par le gouvernement américain.

La Communauté européenne et les Etats-Unis ont officiellement signé en juillet 1992 un accord bilatéral de limitation des soutiens gouvernementaux à la mise au point et à la construction d'avions commerciaux, mettant ainsi fin au contentieux euro-américain qui durait depuis six ans.

Cet accord auquel adhèrent les deux constructeurs aéronautiques américains, Boeing et Mac Donnell Douglas, interdit notamment toute subvention à la construction de futurs avions de transport de plus de 100 places et limite strictement les soutiens gouvernementaux à la mise au point de ces appareils. Le texte prévoit également des conditions strictes pour leur remboursement. Les soutiens publics doivent être plafonnés à 25 % des coûts globaux des programmes dans l'aéronautique civile. Le texte régit également l'usage des subventions indirectes, provenant de retombées des programmes militaires et spatiaux, en les plafonnant à 3 % du chiffre d'affaires du secteur aéronautique et 4 % du chiffre d'affaires de chaque constructeur. Enfin, chacun des gouvernements doit faire preuve de transparence dans son soutien aux constructeurs aéronautiques. Par ailleurs, le gouvernement allemand a mis fin à la garantie de risque de change qu'il accordait à Deutsche Aerospace.

Succès technologique et commercial, Airbus, qui résulte d'initiatives nationales, constitue davantage un succès européen que communautaire. L'absence d'industrie aéronautique suffisamment développée dans chacun des Etats membres a empêché que tous les pays de la Communauté y soient associés et a conduit à rechercher la participation de pays n'appartenant pas aux CE lors de sa création. Mais la Communauté européenne a joué son rôle d'interlocuteur commercial face aux Etats-unis.

Au delà de ce rôle, elle envisage d'autres actions, pour l'industrie aéronautique dans son ensemble. Le commissaire européen chargé de l'industrie a annoncé, dans une communication au Conseil des ministres des douze en 1992, l'inclusion d'une « activité communautaire substantielle de recherche et technologie en matière d'aéronautique et de transport aérien » dans le « quatrième programme-cadre de recherche et développement technologique (1994-1998) ». Dès 1994, les entreprises pourront entrer dans un programme de recherche communautaire portant sur l'industrie aéronautique. En effet, un grand handicap de l'aéronautique communautaire est la fragmentation excessive du soutien public à la recherche technologique et au développement. Le taux de duplication des infrastructures de recherche atteindrait 20 à 30 % dans la CE et la perte d'efficacité représenterait au moins 20 % des budgets totaux selon une étude faite en 1992 par la communauté. Dès lors, une intégration transnationale de la recherche et de la production devient de plus en plus pressante si les constructeurs aéronautiques européens veulent

bénéficiaire d'économies d'échelle similaires à celles de leurs concurrents américains. Dans ce contexte, la Commission propose de créer un cadre global plus favorable aux avionneurs communautaires : harmonisation des normes, mise en place rapide de la « société anonyme européenne », formation professionnelle (échanges entre les constructeurs).

Ainsi, l'intérêt européen est évident dans un secteur comme l'aéronautique où la mise au point puis le développement des produits requièrent d'importants moyens financiers et où l'existence d'un marché intérieur est la condition du succès commercial sur le marché mondial. Mais intérêt européen et politique communautaire n'ont, pour l'instant, pas été unifiés.

Depuis le milieu des années quatre-vingt, la politique industrielle s'est progressivement réduite à une politique de la concurrence : du contrôle des concentrations ...

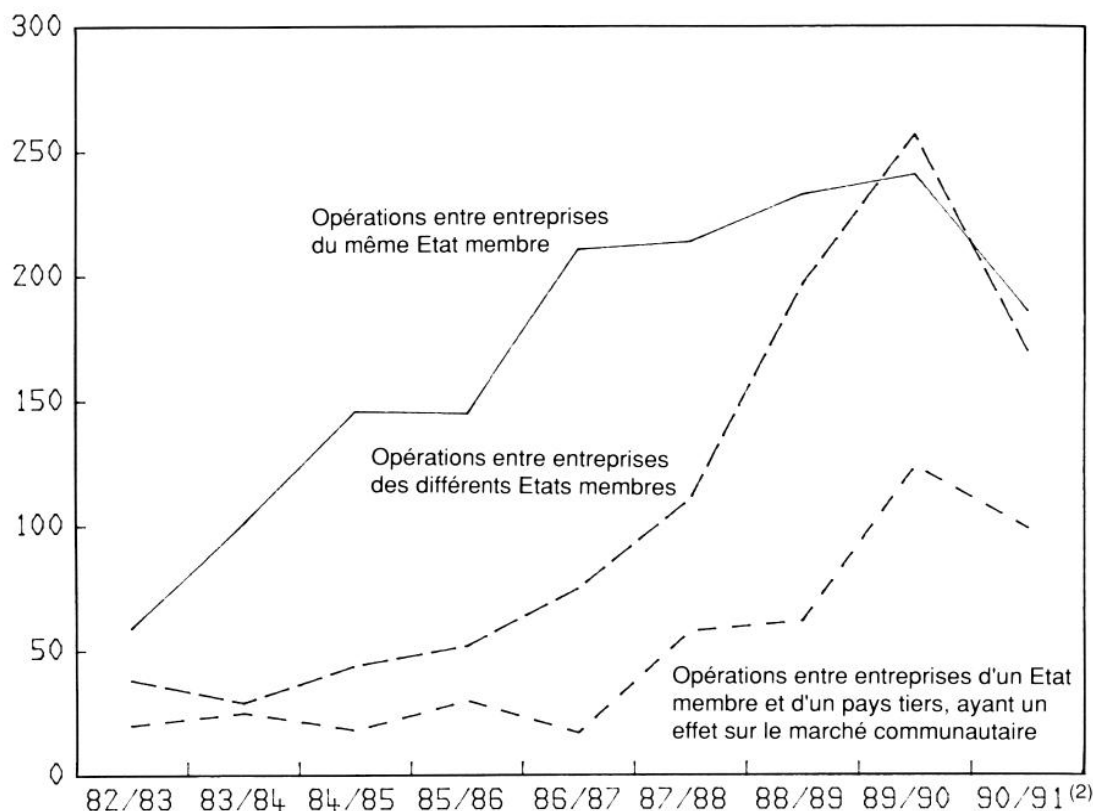
Progressivement, la politique de la concurrence a été privilégiée à l'intérieur de la Communauté ; le débat « colbertisme ou concurrence » en témoigne, dans sa formulation même, puisque derrière le terme de colbertisme se profile implicitement le dirigisme de l'Etat. La nécessité d'une politique industrielle spécifique avait été affirmée avec force, mais n'avait guère débouché faute de moyens. La théorisation de son inefficacité, voire de ses effets pervers a alors pris place, la politique industrielle devenant celle de l'environnement concurrentiel. Deux exemples l'illustrent, celui du contrôle des fusions et celui des aides de l'Etat.

Impulsée par la perspective du marché unique, la croissance des fusions-acquisitions fut très forte depuis 1986, comme le montre le graphique 1⁽⁵⁾. En 1990-1991, on observe cependant un recul, probablement lié au ralentissement économique. Le mouvement passé d'accélération des fusions-acquisitions avait renforcé la problématique européenne de préservation de la concurrence. En décembre 1989, les Douze ont approuvé un accord sur le contrôle des concentrations⁽⁶⁾ : celui-ci relève de la politique de la concurrence (empêcher les positions dominantes) sans qu'interviennent des considérations de politique industrielle .

(5) Pour une analyse détaillée, voir : « L'Europe industrielle horizon 93 », Documentation Française 1991-1-2, en particulier les articles de Claude Pottier et Jean-Pierre De Laet.

(6) Journal officiel des CE, 30 décembre 1989.

1. Nombre d'acquisitions dans l'industrie de la Communauté ⁽¹⁾



(1) Echantillon des 1 000 plus grandes entreprises.

(2) Du 1er juin au 30 mai de chaque année.

Source : Rapports annuels sur la politique de la concurrence, Commission des Communautés européennes.

2. Le contrôle des concentrations *

« Le contrôle des concentrations sera sélectif ; les opérations de dimension communautaire tomberont dans le champ d'application du contrôle effectué par la Commission, les autres opérations seront du ressort des autorités nationales. Les opérations de dimension communautaire sont définies à l'aide de trois critères ; ceux-ci sont :

1) un seuil supérieur de chiffre d'affaires mondial consolidé pour les parties concernées d'au moins 5 milliards d'Ecus. Ce montant traduit la puissance économique et financière des participants ;

2) un seuil inférieur de chiffre d'affaires communautaire de 250 millions d'Ecus pour au moins deux des parties concernées. Cela représente une présence minimale des parties dans l'économie communautaire ;

3) un critère de transnationalité. Il n'y aura pas de contrôle communautaire si toutes les parties concernées réalisent les deux tiers de leur chiffre d'affaires dans un seul et même Etat membre. Dans de tel cas, ces concentrations seront seulement soumises au contrôle national des fusions étant donné que l'impact principal est sur le marché national.

Ces seuils ne sont valables que pour une première période de quatre ans ; ils donneront vraisemblablement lieu à l'examen de quelque cinquante cas majeurs par an. L'objectif de la Commission est d'abaisser le seuil supérieur à 2 milliards d'Ecus et le seuil inférieur dans une proportion comparable.

Les concentrations tombant dans le champ d'application du règlement seront évaluées selon des critères relevant de la politique de concurrence, à l'exclusion de considérations de politique industrielle. Le concept le plus important est celui de « position dominante ». La création ou le renforcement d'une telle position seront déclarées incompatibles avec le marché commun, ce qui signifie que l'opération sera interdite, si la concurrence est entravée de manière significative. Cela peut être le cas pour le marché commun dans son ensemble, ou pour une partie significative de celui-ci.

Par contre, une concentration qui n'entrave pas la concurrence effective sera déclarée compatible avec le marché commun. L'évaluation prendra en compte différents critères : la structure des marchés concernés, la concurrence réelle et potentielle (provenant de l'intérieur et de l'extérieur de la Communauté), la position de marché des parties concernées, la possibilité de choix pour le tiers, les barrières à l'entrée, les intérêts des consommateurs et le progrès technique et économique.

Le règlement institue le principe d'une notification préalable obligatoire. Celui-ci est lié à un effet suspensif de la concentration pour une période limitée de trois semaines qui peut être réduite ou prorogée. Toutefois, la validité des transactions boursières sera préservée.

Des délais stricts sont prévus pour les procédures : la Commission dispose d'un mois pour ouvrir la procédure. Par conséquent, dans tous les cas qui ne posent pas de problèmes et qui sont susceptibles d'être la majorité, les parties obtiendront l'autorisation dans un délai d'un mois. Pour les cas sérieux, la Commission disposera de quatre mois pour publier sa décision finale sur la compatibilité ou l'incompatibilité de la concentration avec le marché commun.

Le règlement est fondé sur le principe de l'exclusivité, mais quelques exceptions limitées sont prévues à cette règle. Ce principe signifie que les décisions relatives à des concentrations tombant dans le champ d'application du règlement seront prises par la Commission. Les Etats membres se sont engagés à ne pas appliquer leur droit national à ces cas. Les exceptions à ce principe sont les suivantes :

— la Commission peut renvoyer les cas aux autorités nationales d'un Etat membre lorsqu'un problème de position dominante apparaît dans un marché distinct sur son territoire et que l'application du règlement n'apporte pas de solution satisfaisante à ce problème particulier ;

— un Etat membre peut appliquer des dispositions de son droit national protégeant des intérêts légitimes tels que la sécurité publique, la pluralité des médias ou les règles prudentielles. Dans de tels cas, un Etat membre peut interdire une fusion ou bien lier son approbation à des conditions supplémentaires. Il ne peut cependant pas autoriser sur ces bases une fusion jugée illégale par la Commission.

En conclusion, en approuvant le nouveau règlement relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, le Conseil des ministres a doté la Commission d'un instrument indispensable au maintien d'un système concurrentiel dans le marché commun. Cet objectif, déjà inscrit dans le traité de Rome, est également un élément fondamental du programme d'achèvement du marché intérieur, et constitue un des aspects de l'environnement dans lequel les entreprises définissent leur stratégie ».

* Journal officiel des CE, 30 décembre 1989.

Ainsi, les législations existantes antérieurement ont été nettement renforcées. Par rapport au contenu des articles 85 et 86 du traité de Rome, deux différences majeures du contrôle institué en 1989 apparaissent : il s'agit désormais d'un **contrôle a priori** (donc identique au contenu des textes spécifiques de la CECA) ; et surtout **sont réprimés toute création ou tout renforcement de position dominante et non plus seulement tout « abus » de position dominante**. La filiation des textes est donc moins évidente qu'il n'a été dit ; il s'agit au contraire d'une nette accentuation de la législation alors que la pratique communautaire des années soixante-dix et quatre-vingt tendait à relativiser les interdictions. On peut donc parler d'un renforcement de la réglementation et d'une inflexion de la pratique ⁽⁷⁾.

Les motivations du nouveau règlement sont simples : les effets économiques positifs escomptés de l'achèvement du grand marché, en termes de supplément de croissance européenne, de créations d'emplois et de baisse des prix, sont fondés sur l'hypothèse d'une intensification de la concurrence et la suppression des barrières qui fragmentent le marché. La Commission a donc cherché à empêcher que des opérations de croissance externe modifient la structure commerciale des secteurs. L'avantage lié à la suppression des entraves aux échanges intra-communautaires serait en effet, pour la Commission, mis en cause par des ententes qui aboutiraient à un partage des marchés sur une base géographique.

C'est dans ce contexte que la Commission a, à la fin de 1991, opposé un refus au projet de rachat du constructeur canadien De Havilland par l'Aérospatiale et Alénia (entreprises française et italienne). Ce projet aurait permis aux deux partenaires européens, déjà associés dans la construction des Avions de transport régional (ATR, de 300 à 100 places), de posséder la moitié du marché mondial et les deux tiers du marché européen de ces matériels. La Commission y a vu un risque d'entrave à la concurrence. Depuis, la Commission a accepté certains rachats, et en a refusé d'autres. Au problème de fond de choix des critères s'est ajouté celui des délais et des procédures mises en œuvre par la Commission.

...au contrôle des aides de l'Etat

Lors de la création des Communautés européennes, les Etats renonçaient à l'application d'instruments protectionnistes dans leurs échanges mutuels ; a été affirmée la conviction que seule une concurrence sans distorsions permettrait à la libéralisation des échanges de produire pleinement ses effets positifs. Les gouvernements nationaux acceptaient de renoncer à leur autonomie en ce qui concerne l'octroi d'aides à leurs entreprises (article 92) et la mise en place d'un contrôle au niveau communautaire (article 93).

(7) Les accords concernant la recherche-développement restent cependant exemptés des dispositions interdisant les ententes.

A partir du milieu des années quatre-vingt, le contrôle fut renforcé, non par l'adoption d'une nouvelle législation comme ce fut le cas pour les fusions-acquisitions, mais par la mise en œuvre effective des textes en vigueur.

En 1973, la Cour de justice déclarait que la Commission avait le droit d'ordonner à un Etat membre de récupérer auprès du bénéficiaire les aides d'Etat indûment perçues par celui-ci. La Cour remarquait que, pour avoir un effet utile, les décisions de la Commission prescrivant la suppression ou la modification d'une aide pouvaient inclure l'obligation de rembourser tout montant accordé en violation du traité, ce qui permettait d'éliminer efficacement les conséquences passées et futures de la violation. Cependant, ce n'est qu'en 1983 que la Commission a annoncé son intention de faire usage de cette possibilité. La pratique consistant à ordonner le recouvrement des aides concernées a été adoptée graduellement et ne s'est généralisée qu'en 1985. Depuis, la Commission a entamé un examen des régimes existants d'aides d'Etat et vérifié si les motifs de dérogations accordées dans certains secteurs restaient valables.

Le resserrement de la discipline communautaire s'est fondé sur plusieurs éléments : le rapport Cecchini soulignait, en 1988, la nécessité d'une intensification de la politique de concurrence pour que le potentiel du marché unique en termes d'efficacité économique soit pleinement réalisé. Le Livre blanc de 1990 sur la politique industrielle décrivait le risque qu'au fur et à mesure du démantèlement des barrières commerciales s'étendent les aides d'Etat, en tant que mécanisme anticoncurrentiel se substituant aux autres formes de protectionnisme. Deux rapports, publiés en 1989 et 1990 par la Commission, ont quantifié les aides octroyées par les Etats membres entre 1981 et 1988. Ils soulignent le net recul pour l'industrie (- 25 % en termes réels entre les périodes 1981-1985 et 1986-1988) mais le maintien d'un niveau élevé : 1 % du Pib et 4 % de la valeur ajoutée brute du secteur manufacturier. Ces aides sont les plus élevées, relativement à l'activité, dans les pays dont la totalité ou une partie du territoire est en retard de développement économique (Grèce, Espagne, Irlande, Italie et Portugal). Enfin le rapport sur l'UEM confirmait la nécessité de limiter les aides de l'Etat, qui, en pesant sur les budgets nationaux, rendent plus difficile la réalisation des critères de convergence concernant les déficits budgétaires et les dettes publiques, en particulier dans les pays où ils sont largement supérieurs à la moyenne communautaire.

En pratique, des régimes d'aides antérieurement autorisés ont été réexaminés. C'est le cas en particulier pour les aides à l'investissement, plusieurs pays mettant en œuvre des politiques de soutien aux dépenses d'équipement, générales, sectorielles (innovation) ou régionales (reconversion). Les demandes communautaires d'examen des aides nationales s'intensifient ; l'objectif est de réduire considérablement les aides publiques. C'est ce qu'a exprimé clairement Leon Brittan, vice-président de la Commission européenne lors d'une conférence donnée en 1989 ⁽⁸⁾.

(8) « A Bonfire of Subsidies », conférence donnée à Londres le 10 mars 1989. Information de presse des CE ; traduction par nos soins.

3. Le bûcher des subventions

Lorsque je me suis trouvé confronté à la situation, j'ai considéré que l'une des premières tâches qui m'incombaient en tant que Commissaire à la concurrence était de faire un examen en profondeur de la politique des aides d'Etat. Grâce à l'étude sur les aides d'Etat qui vient d'être terminée, un bilan de la politique peut désormais être plus systématique et couvrir un champ plus large. Cette étude avait été entreprise pour fournir pour la première fois une vision d'ensemble du volume, des objectifs et des tendances de ces aides. Elle ne doit pas être simplement considérée comme un travail de recherche intéressant ; elle fournit une incitation à l'action et des outils pour le changement.

Je me suis concentré sur les aspects internes européens de la politique des aides d'Etat et sur l'importance que revêt une réduction du niveau de ces aides. Nous ne devons toutefois pas oublier que l'Europe est le premier pôle commercial du monde. Un niveau d'aide réduit fournit à l'Europe un argument de poids pour faire pression sur nos principaux partenaires commerciaux afin qu'eux aussi adoptent des pratiques commerciales plus ouvertes. Un niveau d'aide réduit désarme en partie les factions qui chez nos partenaires commerciaux œuvrent pour le protectionnisme. Enfin un niveau d'aide réduit constitue un signal clair quant au fait que l'achèvement de notre marché intérieur ne signifie pas la création d'une forteresse Europe : il démontre notre volonté de créer une économie de marché ouverte.

Une remise en cause sélective et sévère des dispositifs d'aide permettra de réduire l'accoutumance aux aides. Cela permettra à une concurrence sans entraves de jouer le rôle qui doit être le sien et d'apporter une croissance plus vigoureuse et plus auto-entretenue. L'achèvement du Grand Marché Intérieur ne sera pas possible sans une politique ferme et exhaustive en matière d'aide. C'est pourquoi la politique de concurrence ne relève pas d'un débat ésotérique qui n'intéresserait que les bureaucrates et les universitaires. Elle est intimement liée au succès du grand marché intérieur et par conséquent concerne le bien-être de tous les Européens ; il est de mon devoir de ne pas les décevoir en menant à bien la politique de concurrence au cours des quatre prochaines années.

Les **entreprises publiques** constituent un cas particulier. Le traité de la CEE précise qu'elles sont soumises aux règles de la concurrence. Cependant, ce principe n'est valable que si « *son application ne fait pas échec à l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie à certaines entreprises* ». Ces règles ont suscité plusieurs interprétations ; dans la pratique récente, l'accent a été mis sur le principe de l'égalité de traitement entre les entreprises. L'obligation faite aux Etats de faire ressortir clairement les transferts publics directs ou indirects permet l'examen communautaire ; cette règle de transparence a été précisée par plusieurs directives depuis le début des années quatre-vingt. Une communication de la Commission en a défini les modalités en octobre 1991.

Un transfert est considéré comme une aide d'Etat s'il n'aurait pas été réalisé par un investisseur commercial dans des circonstances identiques. L'Etat-actionnaire a le devoir d'investir, c'est-à-dire d'augmenter le capital ; si l'entreprise est rentable un actionnaire privé aurait agi de même. Mais si l'entreprise est lourdement ou durablement déficitaire, le transfert public est considéré comme une aide.

C'est donc une conception extensive de la notion d'aide. L'obligation faite à Renault de rembourser certains apports en capital en a découlé. Plus généralement, certains responsables de la Communauté considèrent que les secteurs nationalisés ont bénéficié de trop de protections et de soutiens financiers dans le passé et que cela doit cesser.

Enfin, les cas de privatisation sans appel au marché mais par accord avec un acquéreur privé sont maintenant considérés comme relevant d'une procédure de contrôle des aides : l'acquéreur bénéficie d'une aide de l'Etat si le prix payé est inférieur à la valeur réelle de l'entreprise.

Les lignes directrices de la politique industrielle actuelle : du Livre blanc de 1990...

Les lignes directrices de la politique industrielle actuelle sont définies dans le Livre blanc de 1990 ⁽⁹⁾. Celui-ci expose en effet « *le consensus croissant qui s'est développé dans la Communauté sur le type de politique requis pour établir les conditions nécessaires d'une industrie forte et compétitive* ». La politique industrielle se réfère à un « intérêt communautaire », celui d'une industrie compétitive dominante dans l'économie mondiale.

4. La politique industrielle selon le Livre blanc de 1990

« Le concept de politique industrielle pour la Communauté met l'accent sur la nécessité de se concentrer sur la création d'un environnement approprié pour les entreprises et sur la priorité à donner à une approche positive, ouverte et s'appuyant sur la subsidiarité. Le choix d'un tel concept pour la Communauté est dicté à la fois par l'expérience récente et par les principales caractéristiques de l'économie européenne. Les approches sectorielles de la politique industrielle peuvent fonctionner pendant un certain temps, mais elles entraînent inévitablement le risque de retarder les ajustements structurels et créent de la sorte des pertes d'emploi différées. L'ouverture au commerce international et le respect de règles qui régissent ce commerce donnent à l'économie les signaux appropriés et empêchent la Communauté d'avoir recours aux différents types de mesures défensives qui sont communément utilisées pour protéger les producteurs domestiques à la suite de telles politiques. L'expérience prouve qu'un environnement concurrentiel s'imposant à tous sur les mêmes bases est la meilleure garantie d'une industrie forte et compétitive.

(9) « La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel ; lignes directrices pour une approche communautaire ».

Le concept de politique industrielle pour la Communauté devrait par conséquent s'exprimer par un équilibre adéquat entre les éléments clés suivants :

* premièrement, fixer les conditions stables et à long terme permettant un fonctionnement efficace de l'économie : maintenir un environnement concurrentiel, ainsi qu'un haut niveau de formation, de cohésion sociale et de protection de l'environnement ;

* deuxièmement, mettre en place les principaux catalyseurs pour l'ajustement structurel. A cet égard, l'achèvement du marché intérieur à un rôle stratégique à jouer. Les principes sur lesquels est fondé le programme d'achèvement du marché intérieur — à savoir l'harmonisation des exigences essentielles et la reconnaissance mutuelle des systèmes nationaux — fournit des opportunités optimales pour le développement industriel ;

* troisièmement, développer les instruments permettant d'accélérer l'ajustement structurel, de renforcer la base technologique et d'améliorer la compétitivité, notamment par l'exploitation des atouts offerts par la diversité régionale et la promotion des PME ».

Ainsi, l'accent mis sur le rôle de « catalyseur de l'ajustement », voire de « défricheur pour l'innovation » dans un environnement concurrentiel, s'oppose explicitement aux politiques sectorielles des années soixante-dix et quatre-vingt.

...au traité de Maastricht

Le texte du traité de Maastricht se place dans le prolongement de la démarche ouverte par le Livre blanc, selon une tonalité néanmoins amoindrie. Dans l'article 3 du traité énonçant les champs de l'action communautaire, le principe d'une « politique commune » n'est pas, dans le cas de l'industrie, mentionné aussi explicitement que pour d'autres domaines (politique commerciale, agriculture, transports, environnement,...). Mais cet article répertorie les domaines d'action qui peuvent être considérés comme relevant du champ d'une politique industrielle, principalement dans ses alinéas l (« renforcement de la compétitivité de l'industrie »), m (« promotion de la recherche et du développement technologique ») et n (« encouragement à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens »). Dans le cas de l'industrie *stricto sensu* (alinéa l), l'objectif de compétitivité résume le principe de l'action communautaire.

L'article 130 du traité de Maastricht (seul article du titre XIII), consacré à l'industrie et sans équivalent direct dans le traité de Rome, développe le contenu donné à ce principe : il insiste sur la poursuite du processus d'ajustement structurel en reprenant pour partie les conclusions du Livre blanc. La promotion de la cohérence communautaire, qui, dans ces conclusions, était associée à l'approfondissement du marché intérieur, n'est cependant plus mentionnée explicitement. En revanche, la chute de l'article prévient : « *le présent titre ne constitue pas une base pour l'introduction, par la Communauté, de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence* ».

Cette présence de l'industrie dans le traité de Maastricht ouvre des opportunités nouvelles à l'extension de l'action communautaire dans ce domaine. Mais, parce que les dispositions industrielles du traité peuvent être l'objet de lectures différentes,

elle ne tranche pas les enjeux portant sur le contenu d'une « doctrine » industrielle communautaire.

Comment, de ce point de vue, lire la composante industrielle du traité ? Trois interprétations peuvent être envisagées.

En premier lieu, les politiques industrielles nationales ont souvent eu pour caractéristique de n'être pas toujours « dicibles », car l'efficacité de leur action est passée souvent par l'organisation d'alliances, de collusions, de protections qui sont à la guerre économique ce que la diplomatie est à la guerre tout court. Faut-il voir dans la concision de la composante industrielle du traité de Maastricht ce souci de discrétion, utile pour garantir des marges de manœuvre ultérieures ?

En second lieu, ne s'agit-il pas plutôt d'une remise en cause radicale des politiques industrielles classiques de l'après-guerre, sans véritable relais des politiques nationales par une politique communautaire dotée de sa propre cohérence ? On peut alors privilégier une lecture libérale du traité de Maastricht, marquant le repli du colbertisme industriel, et certains responsables politiques et économiques ne manqueront pas de le faire, en fonction des conceptions et des logiques d'intérêt dont ils peuvent être porteurs.

Mais une troisième lecture est possible : remettre en cause les politiques industrielles classiques n'équivaut pas à entériner, encore moins à prôner, l'absence d'interventions publiques dans le domaine industriel mais à s'ouvrir au besoin et à la possibilité d'un renouvellement de la nature de ces interventions. Qu'il y ait aujourd'hui, dans un contexte de mutation des processus de production et de travail qualifié de « révolution informationnelle », des enjeux nouveaux d'organisation et d'efficacité des incitations et des financements publics justifie la recherche d'un tel renouvellement.

La politique industrielle européenne dans les années quatre-vingt dix : débats et enjeux

Au niveau national, le regroupement des interventions publiques dans un corpus pratique et doctrinal appelé « politique industrielle » ne va plus de soi, si on donne au vocable de politique industrielle le contenu strict et circonstancié qui a caractérisé en particulier la tradition française et qui explique justement l'acuité du débat sur ce thème en France : une politique industrielle définit des objectifs de performance et de puissance industrielles et travaille à l'agencement des moyens institutionnels, financiers, matériels et humains permettant de les atteindre. Sa mise en œuvre passe par une interactivité entre la puissance publique et les partenaires du monde industriel.

Xavier Greffe (1987) exprime assez brutalement l'ambition d'une politique industrielle « radicale » : « *maîtriser par en haut la cohérence de l'économie nationale au sein de l'économie mondiale* », en particulier par la recherche d'un équilibre jugé souhaitable entre les différentes activités (branches et filières). Dans le cas français, une telle politique est passée dans l'après-guerre principalement par l'incitation et l'assistance publiques aux concentrations industrielles et par le développement de grands projets. Elle a misé sur la force de frappe des décisions centralisées d'attribution et d'organisation des transferts financiers et sur l'efficacité d'une séquence productiviste « économies d'échelle — conquête du marché extérieur — sous-traitance ». Elle s'est appuyée sur l'importance des financements publics et sur le poids du secteur public dans l'économie. Les nationalisations industrielles et bancaires de 1981-1982 ont pu apparaître, dans un premier temps, comme une exacerbation de ce schéma, comme le moyen d'organiser la mobilisation des ressources et des comportements en faveur d'une relance structurelle de l'investissement productif. Les obstacles rencontrés ont conduit à de sensibles inflexions par rapport aux intentions initiales. Ils n'ont pas permis d'échapper à une interrogation fondamentale sur le bilan coûts-avantages de la politique industrielle française et sur le rendement pour la collectivité des stratégies des groupes dont la constitution fut l'un des produits de cette politique.

Déjà, la problématique des « pôles de compétitivité », largement développée en 1982-1983, témoigne d'une vision plus riche et plus souple des relations inter-entreprises comme des relations entre l'industrie et son environnement (la recherche, la formation, etc...). Les orientations ultérieures, malgré certaines oscillations (cf, en 1991, la thématique d'une industrie « musclée » et le rapprochement Thomson-CEA), accentuent ces inflexions, en prenant en compte le caractère plus diffus des nouvelles réalités technologiques et économiques (des technologies informationnelles qui exigent souplesse et adaptabilité, une revalorisation du rôle des PME...) et en privilégiant désormais l'incitation au développement des capacités d'entreprise et la décentralisation des politiques correspondantes. Les dispositifs d'intervention éclatent et se diversifient : développement des mécanismes d'apports en fonds propres et de mutualisation des risques, décentralisation des aides financières, plates-formes de services, etc... La plus grande décentralisation des dispositifs ne doit cependant pas faire surestimer les degrés de liberté possibles dans leur usage : ils sont parties prenantes d'une mutation des systèmes financiers et publics qui n'évacue pas les contraintes macroéconomiques mais qui les gère autrement, notamment au travers du mode de détermination des taux d'intérêt sur les marchés financiers. La mise en œuvre et les résultats de l'effort de modernisation industrielle des années quatre-vingt ne peuvent être considérés indépendamment de l'impact de cette mutation financière sur les stratégies des firmes.

Le débat sur la politique industrielle communautaire intervient donc à un moment particulier où le schéma d'une politique industrielle « radicale » paraît largement obsolète au niveau national et où les dispositifs publics d'intervention industrielle se sont déjà largement renouvelés à ce niveau. Faut-il voir alors dans le niveau communautaire le lieu adéquat pour la relance d'une politique industrielle « radicale » ou « colbertiste », ou bien le prolongement, selon des modalités à examiner, des mutations déjà engagées au niveau national ? Ce débat n'est pas indépendant du débat politique et macroéconomique portant sur l'Union économique et monétaire européenne.

La politique industrielle communautaire à la recherche de sa doctrine

Politique industrielle minimale ou fédéralisme industriel ?

La problématique du rapport Cecchini légitime, on l'a vu, la politique communautaire de la concurrence développée sous la responsabilité du commissaire Brittan. L'instauration du marché unique constitue une incitation forte à des restructurations et rationalisations industrielles qui permettront d'amplifier les effets bénéfiques initiaux, à condition que l'impact concurrentiel de ces restructurations soit convenablement régulé (cf Catinat et Jacquemin, 1990). La politique de concurrence occupe le devant de la scène et pose des limites strictes à l'usage des instruments de politique industrielle : elle est plus un substitut qu'un complément à cette dernière. Elle veille à l'optimalité de la concurrence et de la taille des entreprises sur des marchés pertinents élargis. Elle doit éviter que ne se constituent des partages géographiques de ces marchés qui seraient autant de nouvelles barrières et empêcheraient de pleinement bénéficier de la suppression des barrières non tarifaires entre pays membres.

Selon un second point de vue, le « désarmement » des politiques industrielles nationales (banalisation des marchés et des entreprises publics, limitation stricte des aides publiques nationales) est une opération risquée s'il n'est pas relayé à temps par un substitut communautaire à ces politiques. Les enchaînements vertueux attendus du marché unique ne se réaliseront pas sans un volontarisme industriel organisant la promotion des avantages comparatifs des productions européennes.

Ainsi, Lysiane Cartelier (1991) insiste sur la nécessité de parer au manque d'intériorisation de l'intérêt communautaire dans les stratégies actuelles des groupes européens par une politique industrielle qui permette « l'émergence d'une certaine préférence industrielle de structure ». Celle-ci « doit au minimum définir une gestion concertée du portefeuille des activités européennes », alors que ce portefeuille souffre aujourd'hui d'une adaptation médiocre à la dynamique des marchés mondiaux. Une telle politique passerait notamment par l'encouragement apporté à des alliances inter-européennes susceptibles d'améliorer la qualité des spécialisations communautaires, sur la base de critères économiques d'appréciation de l'opportunité et de l'efficacité des opérations de concentration. L. Cartelier propose une série de critères qui croisent le caractère concurrentiel du marché concerné (dynamisme de la demande, degré d'ouverture aux importations) et les caractéristiques technologiques du secteur (présence d'économies d'échelle, intensité du renouvellement technologique).

Sergio Bruno (1992), rattachant à sa façon la discussion sur la politique industrielle au débat macroéconomique, conteste la capacité du nominalisme des critères de convergence associés à l'unification monétaire à prendre en compte correctement l'impact dynamique des différences structurelles en Europe : comment concilier la temporalité — courte, au vu des critères — de la convergence des taux d'inflation et celle — nécessairement longue, mais aussi souhaitée par les promoteurs de l'union monétaire — de la convergence des niveaux de

productivité ?⁽¹⁰⁾. Il craint en conséquence un excès de concurrence intra-européenne, privilégiant l'ajustement par les coûts salariaux, plutôt destructeur d'emploi. Il prône pour sa part une convergence soutenable et redistributive ne niant pas les différences structurelles, quoique compatible avec le respect de normes socio-économiques de base. L'organisation industrielle qu'il met au cœur de cette philosophie de la convergence paraît relever d'un fédéralisme fort, qui articule directement les pouvoirs de la Commission et ceux des régions.

La définition et la mise en œuvre d'une telle orientation présupposent cependant l'existence d'un « intérêt communautaire » collectivement reconnu et partagé dans le domaine industriel. Cette notion, qui apparaissait dans le Livre blanc de 1990, ne va cependant pas de soi : si les entreprises européennes n'identifient pas d'elles-mêmes cet intérêt au sein du réseau de leurs relations réciproques, faut-il en confier la définition à une autorité politique ?

Le compromis de Maastricht : une articulation entre politique de la concurrence et politique technologique ?

Entre ces deux positions typées, des attitudes plus nuancées s'expriment mais il n'est pas sûr que la nuance permette pour autant de définir une politique opérationnelle. Elles sont notamment le fait d'experts d'économie industrielle travaillant pour le compte des Communautés européennes, notamment autour d'Alexis Jacquemin⁽¹¹⁾. Elles sont attentives aux nouvelles réalités de la globalisation mondiale des stratégies d'entreprise, pour lesquelles l'espace européen n'a pas une spécificité intrinsèque, mais repèrent les facteurs (imperfections des marchés, externalités et indivisibilités, dépendances et rattrapages technologiques dans un contexte d'obsolescence accélérée, etc...) qui en appellent néanmoins à une intervention publique correctrice ou incitative.

Des « domaines d'intérêt commun » sont susceptibles, dans ces conditions, d'être identifiés en Europe sur la base d'une démarche comparative et prospective. Et une « autorité communautaire » ayant pour ambition d'informer, d'évaluer, d'arbitrer et de promouvoir des consensus autour de ces domaines pourrait être utilement instaurée. Cette esquisse de fédéralisme industriel n'aurait pas cependant pour ambition de reproduire les « colbertismes » nationaux mais au contraire de s'en émanciper par la recherche d'une articulation originale entre politique de la concurrence et politique technologique.

(10) Comme le remarque Sergio Bruno lui-même, le rapport « One market, one money, An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union » de la Commission des Communautés Européennes (*European Economy*, n° 44, octobre 1990) mentionnait le problème sans trop l'approfondir cependant. Le rapport indiquait ainsi (p.208, traduit par nos soins) : «...Il y a, bien sûr, des raisons de s'attendre à ce que des différentiels d'inflation non négligeables puissent se produire si la croissance de la productivité diffère entre pays. Une pleine convergence des taux d'inflation peut en conséquence être attendue seulement une fois que tous les pays membres ont atteint un niveau similaire de productivité ».

(11) On peut se référer notamment aux deux articles suivants : Alexis Jacquemin, Jean François Marchipont, « De nouveaux enjeux pour la politique industrielle de la Communauté », *Revue d'économie politique*, n° 102, janvier-février 1992 ; Jean-François Marchipont, Paul Ramadier, Pierre Vigier, « Politique industrielle : intérêt communautaire », *L'évènement européen*, n° 17, mars 1992. Les citations de ce paragraphe sont extraites de ces articles.

En effet, face aux modalités actuelles de l'apprentissage et de la diffusion de technologies de plus en plus intersectorielles, répondant à une logique de « réseaux », l'organisation des marchés et le contrôle de la concurrence ont un intérêt qui prime sur celui de politiques sectorielles reposant sur des notions jugées dépassées « d'indépendance et de stratégie technologiques ». En revanche la politique de la concurrence devrait être articulée à une politique technologique considérant « les technologies comme des produits » à concevoir, produire et commercialiser, et non comme la caractéristique d'un secteur particulier : la définition des normes est exactement située à cette intersection. Les politiques sectorielles à dominante nationale, passant par la promotion de « champions nationaux », constituent des stratégies de « confrontation » qui n'ont plus guère d'avenir dans des conditions actuelles d'interdépendance technologique mieux gérées par un fonctionnement convenablement régulé des marchés. Les critères et lieux d'application des politiques industrielles devraient être désormais des opérations ou des territoires plutôt que des groupes industriels « nationaux ». La « nationalité » est un critère qui perd de sa pertinence pour la politique industrielle dans une situation où les « zones de référence » des instruments macroéconomiques ne coïncident plus avec les « zones d'efficacité » des entreprises. Des dépendances technologiques et structurelles entre pays et zones peuvent se développer sans perturber obligatoirement les équilibres macroéconomiques apparents, ce qui justifie une politique industrielle nouvelle manière.

Plutôt d'ailleurs qu'une politique industrielle *stricto sensu*, il s'agit d'une tentative d'articulation entre politique de la concurrence et politique technologique. La possibilité de cette nouvelle espèce hybride est évidemment stimulante pour l'esprit mais sa viabilité n'est pas d'emblée garantie. Si la logique développée par le texte du traité de Maastricht peut être éventuellement commentée dans le sens de cette articulation, il ne retient pas l'idée d'un fédéralisme industriel parfois prônée par les tenants de cette approche.

Pour approfondir le débat au-delà d'une présentation encore académique, il faut cependant prendre en compte plus explicitement les obstacles à la définition et à la mise en œuvre d'une politique industrielle communautaire.

Les pierres d'achoppement de la politique industrielle communautaire

La politique de concurrence : un lieu d'application difficile de la subsidiarité

L'une des pierres d'achoppement concerne bien sûr la conception de la politique de la concurrence, qui a pour tâche de définir et d'appliquer une doctrine portant sur la régulation des structures de marché et des comportements concurrentiels. Celle-ci, au niveau communautaire, a depuis longtemps ses références : des outils réglementaires, une administration, une jurisprudence. Elle ne s'est pas développée sur le mode de la subsidiarité. Hervé Dumez et Alain Jeunemaître (1991) montrent en effet que la politique européenne de la concurrence n'est ni la synthèse, ni le plus petit dénominateur commun des politiques nationales : elle s'est développée parallèlement à elles et a « imposé son droit sur le mode du *primus inter pares* ». Elle est basée sur un dispositif juridique simple et clair, qui se résume initialement à

quelques articles du traité de Rome. Elle a développé une doctrine où la concurrence est considérée comme un moyen de développer le commerce entre Etats-membres et, par là, leur intégration réciproque. De ce fait, elle a pu parfois susciter des craintes, chez les responsables britanniques et allemands notamment, quant à un interventionnisme industriel européen qui privilégierait à l'excès l'objectif d'intégration sur celui de concurrence.

La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne (qui sont les trois pays examinés par H.Dumez et A.Jeunemaître) présentent en effet des modèles sensiblement différents de politique de la concurrence. En France, la politique de la concurrence n'a pas été indépendante de la politique des prix (jusqu'en 1985) et des objectifs de politique industrielle des gouvernements successifs, les conduisant à peser sur les opérations de concentration pour des raisons d'opportunité stratégique. Elle s'est cependant livrée à un effort doctrinal intéressant, s'efforçant de promouvoir la notion de « bilan économique », à la connotation « parétienne », pour apprécier l'efficacité économique de telles opérations. Néanmoins l'activation de la politique française de la concurrence est une évolution somme toute récente ⁽¹²⁾. Au Royaume-Uni, la politique et les institutions de la concurrence ont plutôt pour rôle pratique de favoriser le débat économique public et de diffuser une « culture concurrentielle » communément acceptée, facilitant la formation d'un consensus sur ce qu'est l'intérêt public. En Allemagne, les organes de la politique de concurrence, dotés de pouvoirs importants, cherchent à promouvoir un concept de « concurrence praticable », qui vise à réguler les structures de marché au vu de normes juridiquement stabilisées mais qui reconnaît le poids nécessaire des grandes firmes.

Les dossiers concurrentiels instruits par la Commission de Bruxelles sont d'emblée très politisés, car ils sont fréquemment autant d'occasions d'affirmer la prééminence du droit européen ou de remettre en cause des dispositions nationales jugées contraires à la vision communautaire de la concurrence.

La concentration des responsabilités au niveau communautaire peut certes rassurer les dirigeants d'entreprise sur l'uniformité et la stabilité de leur environnement juridique, mais, en contrepartie, ils ne semblent pas toujours très à l'aise avec le déroulement pratique de la procédure communautaire d'examen des opérations de concentration. L'évolution enregistrée en cette matière inquiète aussi les économistes qui appréciaient le pragmatisme antérieur de la politique européenne. La spécificité juridique de la politique de la concurrence est certes légitime et il est normal que les juristes soient attentifs aux enjeux de pouvoir et aux procédures permettant de départager les plaignants. En ce sens, la politique de la concurrence n'est pas réductible au rôle d'instrument d'une politique industrielle qui lui imposerait ses choix et ses critères. Il reste que les arbitrages doivent prendre en compte la complexité et la diversité des contextes économiques (par exemple, la différenciation entre industries de technologies avancées et industries stabilisées), qui conditionnent une appréciation nuancée et fondée des stratégies des entreprises, de leurs modalités de rapprochement et des structures de marché. Les économistes entendent peser dans les débats jurisprudentiels qui décideront de l'interprétation à donner au respect recherché de la « concurrence effective, c'est-à-dire des processus de rivalité dans des conditions d'incertitude » (A. Jacquemin, 1991). Ils ne renoncent pas à l'introduction de critères de politique industrielle dans une version révisée du

(12) Pour un bilan synthétique de la politique de concurrence française, on peut se référer, dans le volume des *Etudes économiques de l'OCDE* de mai 1991 consacré à la France, au chapitre « Concurrence et politique de la concurrence ».

règlement de 1989 sur les concentrations. Certaines questions sont au demeurant suffisamment difficiles, comme la définition dynamique du « marché pertinent » dans le cas d'activités à technologie complexe et évolutive, pour que leur résolution nécessite la disponibilité d'une argumentation économique à la hauteur de cette difficulté ⁽¹³⁾.

Le rôle conféré à la politique de la concurrence et le contenu de son action, la recherche d'une articulation efficace avec la politique technologique soulèvent des problèmes institutionnels que la poursuite de la construction européenne devra traiter. La Commission cumule aujourd'hui des pouvoirs politiques, économiques et juridiques très importants dans le domaine concurrentiel, quoique l'exercice de ces pouvoirs ne soit pas indépendant, spécialement en ce domaine, du traditionnel *lobbying*. Cette situation éloigne de « l'Etat de droit économique » prôné par H.Dumez et A.Jeunemaître. Ils font reposer ce dernier sur une mobilisation conflictuelle et arbitrée des compétences des juristes, soucieux de bloquer les processus d'accumulation excessive de pouvoir économique, et des économistes, aptes à proposer des modèles subtils de représentation intellectuelle des problèmes concurrentiels mais souvent incertains dans leurs conclusions. Le modèle d'articulation retenu entre réflexion et décision est au cœur de l'organisation de « l'Etat de droit économique » dans le domaine concurrentiel et suppose, pour être complet, que soient définies les procédures d'accès à l'information, de saisine, de sanction, de contrôle des décisions. Il est souhaitable que ce modèle soit « ouvert », c'est-à-dire qu'il soit perméable à la progression des analyses économiques et politiques dans le domaine concurrentiel, alors que l'organisation de l'administration communautaire paraît plutôt fermée de ce point de vue. Les clarifications devront aussi porter sur le concept et la mise en œuvre de la subsidiarité dans le domaine concurrentiel, si l'on souhaite éviter la réaction des Etats nationaux, face à une éventuelle dérive communautaire, par une relance des attitudes « néo-mercantilistes ».

Globalisation des marchés et hétérogénéité des organisations industrielles

Les relations entre la dimension européenne (ou infra-européenne) de la politique industrielle communautaire et le caractère mondial des marchés soulèvent des interrogations d'ampleur. Comment identifier et créer un « espace industriel communautaire » qui n'entre pas en conflit avec les stratégies globalisées des firmes européennes ? Cette globalisation est un fait largement irréversible. Elle peut « être caractérisée par la dimension planétaire de l'activité des firmes, par la rapidité de leur choix et par la multiplicité des modes de développement qui leur sont offerts simultanément » (Pottier, 1991). La mondialisation de la concurrence a des implications fortes sur la gestion des entreprises et des groupes, car il faut pouvoir disposer d'arguments patrimoniaux et financiers au sein d'une concurrence mondialisée qui

(13) Par exemple Didier Maillard (« Les enjeux économiques du contrôle des concentrations : un modèle simple », *Economie et prévision*, n°105, 4^{ème} trimestre 1992) montre que le seuil à partir duquel les économies de coûts permises par la rationalisation associée à une opération de concentration sont suffisantes pour contrebalancer les effets négatifs liés à l'augmentation du pouvoir de marché des firmes subsistantes dépend cruciallement de l'aire retenue pour apprécier les inconvénients supportés par les consommateurs : si les consommateurs sont largement étrangers à la zone sur laquelle s'exerce le pouvoir de contrôle des concentrations, ce seuil est abaissé.

va jusqu'à créer un « marché pour le contrôle international des entreprises » (Cosh et Hugues, 1991).

La globalisation ne supprime pas les hétérogénéités entre organisations industrielles nationales. Les qualités respectives de ces organisations, comme des relations entre les mondes industriel et bancaire ou des filières de formation professionnelle, figurent parmi les paramètres de la concurrence globalisée qui devient la caractéristique de bien des marchés.

Ces traits actuels du contexte concurrentiel mondial empêchent d'assimiler l'accélération du processus de concentration entre entreprises européennes à la constitution *ipso facto* d'un espace européen intégré. Cette accélération incontestable prolonge un mouvement analogue de concentration amorcé plus tôt entre entreprises d'un même Etat et est associée à une phase d'expansion conjoncturelle et boursière qui a pris fin en 1990-1991. Elle n'est pas non plus exclusive du développement d'accords avec des partenaires extra-européens. Les concentrations intra-européennes peuvent avoir comme objectif principal de permettre aux groupes concernés une meilleure insertion et une plus grande force de frappe sur des marchés déjà largement mondialisés, sans une attention spécifique à la gestion de l'espace européen comme tel. Les tropismes nationaux persistent au sein de ce mouvement de concentration : la préférence des investisseurs britanniques pour la destination américaine demeure, tandis que les Allemands affirment leur centrage européen (mais pas seulement communautaire). Le contrôle des firmes allemandes reste cependant largement « verrouillé » pour les investisseurs étrangers, alors que la France apparaît comme un pays dont l'ouverture est plus symétrique : acquisitions et cessions internationales des firmes françaises se développent conjointement. Enfin les résultats de ce mouvement de concentration ne sont pas tels encore qu'ils permettent aux groupes européens d'accéder généralement au niveau de puissance financière et technologique de leurs homologues japonais.

Sans doute, dans ce domaine, faut-il tenir compte de la spécificité des « jeux concurrentiels » propres à chaque activité (cf Pottier, 1991). Dans les activités déjà très ouvertes et internationalisées (chimie, IAA,...), qui sont fréquemment des industries à maturité, vulnérables au danger de surcapacités, les opérations de concentration ont pour objet essentiel d'améliorer la qualité des spécialisations des firmes. Dans d'autres activités (notamment services, équipements de télécommunication,...), la déréglementation associée à l'unification et à l'ouverture du marché européen constitue un facteur spécifique d'incitation à la concentration pour assurer la survie des nouvelles firmes au sein de marchés pertinents élargis. Dans les activités nationalement très concentrées autour de quelques champions nationaux (automobile, transports aériens,...), les acquisitions internationales sont difficiles et c'est plutôt l'alliance qui paraît le mode de rapprochement envisageable entre entreprises européennes.

Quoi qu'il en soit de cette différenciation des situations sectorielles, la doctrine communautaire a besoin d'affiner ses vues sur cette question de « l'eupéanité » des agents industriels : « droit du sang » ou « droit du sol » en la matière ? Comment gérer l'ambivalence entre la « nationalité » des firmes et leur territoire d'action ? Certains projets industriels d'essence communautaire paraissent nécessiter, pour que soit assurée leur viabilité, la participation de firmes extra-européennes implantées en Europe. Et il faut bien définir les critères de participation aux programmes communautaires et d'accès aux financements correspondants. Sans doute faut-il, en la matière, aller dans le sens d'une réciprocité multilatérale négociée avec les partenaires extra-européens, qui complète et équilibre la tendance lourde, aussi semée d'embûches soit-elle, au désarmement tarifaire.

Quelques instruments d'analyse et d'évaluation de la politique industrielle communautaire

Bien que les débats sur la définition et le rôle assigné à la politique industrielle communautaire ne soient pas réductibles à une controverse théorique, il n'en demeure pas moins que certains arguments économiques peuvent être avancés, expliquant — et justifiant dans une certaine mesure — une intervention communautaire en matière industrielle.

A cet égard, deux approches théoriques peuvent être mobilisées : elles s'appliquent particulièrement aux secteurs de haute technologie caractérisés par de fortes dépenses de R&D (recherche-développement). En premier lieu, une approche *statique* en termes de concurrence justifie à la fois une politique de concurrence destinée à assurer le maintien d'une « concurrence praticable » (« *workable competition* ») mais aussi une politique plus interventionniste visant à remédier aux imperfections de marché que constituent les externalités de R&D, les barrières à l'entrée et à la sortie du marché. En second lieu, une approche *dynamique* en termes de compétition, mettant l'accent sur l'existence d'irréversibilités, justifie à la fois une politique industrielle destinée à soutenir les technologies les plus performantes et une politique favorisant la promotion d'une certaine diversité technologique.

Politique industrielle et concurrence

** Assurer le maintien d'un processus concurrentiel*

Luttant contre toute forme de discrimination, la politique de concurrence — appelée aussi « politique anti-trust » — vise à assurer le maintien d'un processus concurrentiel entre les entreprises des Etats membres. Sur le plan théorique, la politique de concurrence s'inspire de l'opposition entre la situation de concurrence pure et parfaite, optimale pour le consommateur, et la situation de monopole, caractérisée à la fois par un transfert de surplus du consommateur au producteur et une perte de surplus.

A titre d'exemple, la politique de concurrence — qui n'est en rien réductible à une politique de « déréglementation » — lutte activement contre la segmentation des marchés, en favorisant l'harmonisation des normes et la compatibilité entre produits. En effet, la compatibilité présente quatre avantages du point de vue du consommateur. En premier lieu, la compatibilité est une condition nécessaire à l'expression d'une demande, dans le cas de biens complémentaires. En second lieu, la compatibilité permet de satisfaire une demande de variété : les usagers peuvent passer d'une marque à l'autre sans encourir de coûts de transferts (« *switching costs* »). En troisième lieu, la compatibilité engendre des externalités de réseau, définies comme des situations où l'utilité d'un bien pour un usager est dépendante du nombre d'usagers (Katz et Shapiro, 1985). Enfin, la compatibilité, en créant une substituabilité entre les produits, accroît l'élasticité croisée de la demande : le

consommateur devient moins captif vis-à-vis d'une firme particulière. L'accord du 28 Mai 1969 sur la compatibilité et les directives de la Commission sur l'élaboration de « normes européennes » constituent les principales dispositions communautaires d'incitation à la compatibilité (Buigues, Sapir, 1992).

* *Internaliser les externalités de R&D*

Une externalité (positive ou négative) apparaît dès lors qu'existe une « *liaison physique directe entre fonctions d'utilité ou de production d'agents économiques distincts, non traduisible sur le marché* » (Bénard, 1985).

Dans le cas de la technologie, les externalités sont liées à la nature spécifique de l'activité innovatrice : la technologie présente, à des degrés variables, un problème d'appropriabilité dans la mesure où l'effort de R&D d'une firme profite aux firmes concurrentes. Les caractéristiques de l'innovation sont transmises, sans que le marché ne sanctionne ce transfert par un prix, soit aux firmes de la même industrie (effets externes intra-industriels), soit aux firmes d'une autre industrie (effets externes inter-industriels).

Ces externalités technologiques aboutissent en situation de marché à un sous-investissement en R&D : chaque firme se comporte de manière opportuniste, l'effort de R&D des autres firmes lui étant favorable⁽¹⁴⁾. Ainsi, Hartwick (1984) montre que l'effort de R&D, en présence d'externalités, est inférieur, dans le cas d'un oligopole avec libre entrée, à la situation socialement optimale. Une intervention publique peut être alors justifiée, par exemple sous la forme de subventions.

Quelles implications en tirer au niveau de la politique industrielle ? La nécessité d'une internalisation des externalités technologiques incite à développer une législation communautaire sur les droits de propriété, qui se substitue progressivement aux législations nationales. En étendant géographiquement la reconnaissance d'un « monopole temporaire » à l'innovateur, en limitant les coûts de transaction, la Communauté crée une incitation à l'investissement en R&D. C'est dans cette perspective que peuvent être appréhendées la convention de Munich de 1973 créant un brevet européen et la convention de Luxembourg de 1975 sur le brevet communautaire.

Parallèlement au renforcement du système de brevet, la coopération entre firmes en matière de R&D est favorisée par l'assouplissement de la législation anti-trust (Jacquemin et D'Aspremont, 1988 ; Jacquemin, 1988). Ainsi, selon Katz et Ordober (1990), la coopération *ex-ante* (accord de R&D) permet d'accroître l'effort de R&D, par rapport à la coopération *ex-post* (cession de licence), lorsque les droits de propriété sont peu assurés.⁽¹⁵⁾

L'acquis communautaire existe en la matière. Ainsi, si le traité de Rome, par son article 85, interdisait les « ententes anti-concurrentielles », il prévoyait des exemptions conditionnelles : le paragraphe 3 de l'article 85 distingue les bonnes ententes des mauvaises (en particulier, la coopération entre entreprises est possible lorsqu'elle

(14) Ce comportement d'attentisme est cependant contrebalancé par l'existence d'une incitation individuelle à innover, si les autres firmes n'effectuent pas de R&D.

(15) Le risque étant que l'accord de R&D donne lieu à des comportements de collusion ; sur ce point, voir Grossman et Shapiro (1986).

favorise « le progrès technique et économique »). Depuis mars 1985, les accords de R&D ont été « exemptés en bloc », tandis que le règlement 418/85 permet sous certaines conditions l'exploitation en commun des résultats de l'accord de R&D. La création de Groupements européens d'intérêt économique (GEIE) en 1985, la mise sur pied d'un statut de société européenne et d'un bureau de rapprochement entre entreprises peuvent être aussi perçues comme des moyens d'internaliser les externalités, tout comme la politique européenne de subvention à la R&D, sous la forme de grands programmes de recherche (Esprit, Race, etc).

* *Contourner des barrières à l'entrée*

L'existence de barrières à l'entrée dans une activité — et plus généralement de barrières à la mobilité — est un argument invoqué en faveur d'une politique industrielle correctrice. On retrouve ici l'argument de l'« industrie naissante » développé par List et Hamilton.

La présence de barrières naturelles ou stratégiques peut empêcher l'entrée de nouvelles firmes sur un marché ; si ces entrées sont jugées bénéfiques pour le consommateur, l'Etat peut mettre en place une politique temporaire de subventions en faveur des firmes postulantes. Dans le cas d'un obstacle lié à la présence d'économies d'échelle, l'Etat prend à sa charge une partie du coût fixe ⁽¹⁶⁾.

Au niveau communautaire, la politique de restructuration, qui s'accompagne d'un assouplissement des règles concurrentielles, s'inscrit dans une logique de contournement de barrières. Le développement des fusions et acquisitions, des alliances entre firmes depuis le milieu des années quatre-vingt, doit permettre aux entreprises européennes, en particulier dans les secteurs de pointe, d'acquérir une « taille critique » (économies d'échelle) et un avantage absolu de coût.

* *Faciliter la sortie d'activité*

Un obstacle à la sortie apparaît dès lors qu'une firme ne peut modifier l'allocation de ses ressources sans supporter une perte de revenu. Plus précisément, la présence de coûts irrécupérables (« *sunk costs* »), elle-même liée au caractère spécifique de l'investissement, est à l'origine de barrières à la sortie⁽¹⁷⁾. La présence de barrières à la sortie se traduit par le maintien de firmes, dont les rendements sur investissement sont pourtant faibles.

En conséquence, sur le court terme, une politique d'aide aux entreprises en difficulté peut être mise en place, accompagnée sur le long terme d'une politique de restructuration (c'est-à-dire de « sortie partielle » d'activité). Le cas de la sidérurgie européenne, à partir du milieu des années soixante-dix est à cet égard typique : la

(16) La subvention supposée temporaire peut cependant se transformer en subvention durable ; sur ce point, voir Rullière (1992).

(17) La notion de « barrière à la sortie » est discutable, dans la mesure où un obstacle à la sortie peut être considéré comme une forme indirecte de barrière à l'entrée. Cette notion n'a donc de sens que si l'on considère l'obstacle à la sortie comme non « visible » *ex-ante*.

CECA a pris des mesures immédiates en matière de prix et de quantités et entrepris une politique de restructuration de l'industrie sidérurgique.

Politique industrielle et compétition

La notion de compétition s'inscrit en rupture avec la théorie de la concurrence, dans la mesure où la dimension temporelle est déterminante. Deux traits permettent de différencier le processus de compétition du processus de concurrence : il s'agit respectivement de l'existence d'un classement et du mode de rémunération.

A la différence de la concurrence (sous la forme épurée de la concurrence pure et parfaite), où la date d'entrée et donc l'ordre d'arrivée ne sont pas pris en compte, la compétition suppose que le temps soit un facteur discriminant : la compétition opère un classement. De même, alors que la rémunération des agents repose en situation de concurrence sur le principe de proportionnalité « à chacun selon son effort », la compétition est gouvernée par un principe de non-proportionnalité : « *la compétition donne une prime au(x) vainqueur(s)* » (Guesnerie et Tirole, 1985).

Le processus de compétition se retrouve dans les situations de course technologique, de course à la standardisation sans compatibilité et de « politique commerciale stratégique » : il conduit à soutenir les technologies et les acteurs « leaders » (efficacité statique), tout en maintenant une certaine diversité, gage d'une efficacité dynamique.

* *Soutenir la course technologique*

Dans les industries où le renouvellement technologique est rapide et l'innovation « *drastique* »⁽¹⁸⁾ le premier à innover bénéficie d'une « prime », liée à une situation de monopole temporaire : en brevetant son innovation ou en exploitant simplement son temps d'avance, l'innovateur exclut de droit ou de fait les firmes rivales. Lorsque l'innovation est une fonction croissante de l'effort de R&D, le gagnant est celui qui dispose du programme de R&D le plus important. En particulier, la course technologique peut donner lieu à des comportements de « préemption » de la part des firmes leaders, qui accélèrent le rythme de l'innovation pour évincer les concurrents.

Dès lors que la concurrence cède le pas à la compétition, la politique industrielle, en favorisant la recherche d'une taille critique en R&D, peut modifier l'issue de la course. A cet égard, la politique des grands programmes communautaires, par le biais de subventions et d'incitations, répond à cet objectif de compétition⁽¹⁹⁾. Le programme JESSI (« Joint European Submicron Silicium ») peut se lire comme une tentative de « rattrapage technologique » des Européens dans la course à l'innovation qui caractérise les circuits intégrés (*cf. infra*).

(18) Une innovation est qualifiée de « drastique » si le prix qui serait choisi par une firme en monopole après innovation est inférieur au coût marginal avant innovation.

(19) L'existence de comportements de « *rent-seeking* » est une limite évidente à l'octroi de telles subventions (Krueger, 1974).

* *Développer des standards européens*

Comme l'a souligné par exemple la lutte entre les systèmes VHS et Betamax dans le domaine des magnétoscopes, la standardisation sans compatibilité obéit à un principe de rendements croissants : plus la technologie A est aujourd'hui répandue relativement à sa rivale B, plus elle a de chances de conquérir à terme la totalité du marché. Développée par B. Arthur (1989), l'économie des rendements croissants part de « *l'idée simple selon laquelle on ne choisit pas une technologie parce qu'elle est efficace, mais c'est parce qu'on la choisit qu'elle devient efficace* » (Foray, 1989).

Dans une telle perspective, le processus de diffusion est régi par un processus d'autorenforcement et d'irréversibilité (« *lock-in* ») qui aboutit logiquement à une situation de monopole technologique : une technologie conquiert progressivement le marché, au détriment de ses rivales.

L'objectif de l'intervention publique est ici de sélectionner et soutenir une technologie, afin de déclencher un processus d'adoption (Cowan, 1991). L'intervention se situe par définition au début du processus, avant que le mécanisme de « *lock-in* » ne soit irréversible : il s'agit de permettre à la technologie sélectionnée de « prendre un bon départ »⁽²⁰⁾.

* *Mener une « politique commerciale stratégique*

Développée par Brander et Spencer (1985) et reprise par Krugman (1989), la théorie de la « politique commerciale stratégique » montre de quelle manière une politique de subventions à l'industrie peut modifier l'issue de la compétition entre firmes.

Soit deux firmes — une firme nationale et une firme étrangère (l'exemple de Boeing et Airbus est souvent mentionné) — qui souhaitent entrer sur un marché. Si les deux firmes entrent simultanément, elles effectuent des pertes ; le duopole n'est donc pas une situation viable, et deux équilibres de Nash⁽²¹⁾ symétriques apparaissent : soit la firme étrangère, soit la firme nationale entrent sur le marché. Dans ce cas, une politique de subvention prenant la forme d'une aide à l'investissement permet de créer une stratégie dominante en faveur de la firme nationale, qui entre sur le marché et exclut la firme étrangère. La subvention constitue un engagement crédible (au sens de la théorie des jeux)⁽²²⁾.

(20) La sélection d'un standard s'avère cependant difficile, dans la mesure où le décideur ne connaît pas au moment de son choix (c'est-à-dire au début de la course à la standardisation) les performances des technologies en compétition. Sur ce point, voir le « paradoxe de la fenêtre étroite » (David, 1987).

(21) L'équilibre de Nash se définit comme la situation où chacun des agents choisit la meilleure des réponses, en prenant l'action de l'autre comme donnée.

(22) La théorie de la « politique commerciale stratégique » a fait l'objet de nombreuses critiques, en particulier sur la possibilité de rétorsions. Pour un exposé synthétique, voir Laussel et Montet (1991).

* *Maintenir une diversité technologique*

Des travaux récents développent une approche positive de la diversité technologique et de sa gestion dynamique ⁽²³⁾. Cette approche relève d'une conception évolutionniste, qui entend dépasser les visions statiques de la diversité et s'attache à explorer les processus de création et de sélection des innovations. Cette conception insiste sur la richesse des interactions entre les processus d'innovation et les contextes locaux, sur les effets dynamiques d'apprentissage et de spécialisation dans des technologies à potentialités différenciées.

La diversité de ces systèmes locaux, loin d'être un frein à un développement cohérent, prend une valeur économique si sa gestion repose sur des modes organisationnels adéquats et un usage efficace des technologies de l'information (en particulier coopération entre entreprises).

Apparemment, l'objectif de diversité entre en conflit avec l'approche en termes de course technologique, si l'on raisonne d'un point de vue statique : alors que le maintien de la diversité incite à soutenir les technologies « incertaines », l'objectif de compétition privilégie le développement de la technologie la plus performante. Mais dans une optique dynamique, la diversité technologique est la condition de sélection d'une nouvelle technologie.

Comme le soulignent Caballero Sanz et Catinat (1992), la politique industrielle de la Communauté se doit de poursuivre, au nom même du principe de cohésion, un objectif de maintien d'une certaine diversité technologique. Celui-ci nécessite la mise en place d'une politique industrielle en faveur des régions les moins développées, d'une politique de diffusion technologique et d'une politique de soutien aux innovations incertaines. Des procédures originales se développent en ce sens, notamment dans le cadre des programmes VALUE (« Evaluation and dissemination of R&D results ») et SPRINT (« Promotion of Innovation and Technology Transfer »), comme par exemple la garantie financière apportée par la Communauté à la mise en œuvre d'innovations aux résultats incertains : le paiement de l'innovation par l'entreprise qui l'acquiert est contingent, dépendant des résultats effectivement obtenus, mais l'offreur de l'innovation bénéficie alors de l'appui financier communautaire.

(23) Voir en particulier le numéro spécial de la *Revue d'économie industrielle* (1^{er} trimestre 1992).

Typologie des objectifs et des outils

Objectifs	Outils
assurer le maintien d'un processus concurrentiel (« <i>workable competition</i> »)	<ul style="list-style-type: none"> – législation anti-dumping – législation sur les ententes – contrôle des concentrations – législation sur les positions dominantes – législation sur les aides et les marchés publics – politique d'harmonisation des normes
inciter à l'investissement en R&D	<ul style="list-style-type: none"> – législation européenne sur les brevets – autorisation des accords en R&D
contourner des barrières à l'entrée et à la mobilité	<ul style="list-style-type: none"> – autorisation d'alliances entre firmes – autorisation de fusions et acquisitions
soutenir les secteurs engagés dans un processus de compétition technologique	<ul style="list-style-type: none"> – politique de standardisation – politique des grands programmes européens de R&D – subventions à l'industrie
organiser la sortie d'activité dans les secteurs en déclin	<ul style="list-style-type: none"> – politique de soutien des prix (court terme) – politique de restructuration (long terme)
maintenir une diversité technologique	<ul style="list-style-type: none"> – aide régionale (fonds structurels) – soutien aux innovations incertaines – programme de transferts de technologie
mener une « politique commerciale stratégique »	<ul style="list-style-type: none"> – subventions à l'investissement

La politique industrielle à travers quelques exemples

Quelques exemples sectoriels ont déjà été analysés au fil du texte, pour concrétiser les orientations prises selon les époques. Il s'agit, dans cette dernière partie, d'aborder à nouveau des cas d'applications, de manière non exhaustive, mais dans un double souci : examiner en premier lieu comment la typologie des objectifs et des moyens s'applique à deux industries, celle des circuits intégrés — marché stratégique dominé par les firmes japonaises — et celle de l'armement où le contexte nécessairement mondial suscite la réflexion sur la notion de marché pertinents. En second lieu, seront analysés les débats soulevés par les mesures prises dans certains secteurs (énergie, réseaux, automobile, etc..)

Industrie militaire et sécurité collective en Europe

La sécurité collective du continent européen constitue un besoin public reconnu et la recherche de sa satisfaction dans les meilleures conditions d'efficacité est un objectif dont la légitimité paraît aller de soi. Pourtant, même à l'échelle plus réduite de la Communauté, la définition et la mise en œuvre d'une telle orientation, visant à satisfaire convenablement le besoin de sécurité à coût minimal, s'avèrent un processus tortueux. Il faut tenir compte bien sûr du poids décisif des déterminants géopolitiques et de leurs incertitudes actuelles : la nature et les finalités d'une Union politique européenne, la dimension militaire de cette Union et son rapport à l'OTAN, le mode d'insertion des Etats est-européens, spécialement des Etats de la CEI, dans un système de sécurité collective européenne.

Guerre économique dans l'industrie militaire

Sans même approfondir ici le jeu de ces déterminants essentiels du projet d'Union européenne, trois facteurs économique-politiques exercent dès aujourd'hui leur influence sur l'évolution des industries militaires européennes :

**** Sorties d'activité et compétition technologique***

L'engagement d'un processus de désarmement partiel et d'adaptation à de nouvelles données stratégiques, dans un contexte de tensions sur les budgets publics, constitue une incitation à une diminution cartellisée des capacités de

production d'armements. Dans le langage de l'économie industrielle, il s'agit de l'organisation nécessaire de sorties d'activité pour les entreprises occupées à cette production. Ce processus s'accompagne d'une certaine reconversion de la course aux armements vers la compétition technologique, la mise au point de systèmes d'armes et de surveillance plus réduits mais plus sophistiqués. Sorties d'activité inévitables et compétition technologique intensifiée constituent aujourd'hui deux mutations de fait conjointes des industries militaires. La restriction globale, à partir des niveaux il est vrai très élevés hérités des années quatre-vingt, et le redéploiement des budgets militaires publics contribuent à cette double évolution ⁽²⁴⁾. Cet effet de report vers la compétition technologique obéit à des motivations stratégiques et économiques : c'est un moyen pour les gouvernements de conserver une large panoplie d'options militaires futures, selon les « états de la nature » qui prévaudront, et, dès maintenant, de mieux répondre aux préoccupations de mobilité et de flexibilité qui prennent le dessus dans les stratégies militaires ; c'est un moyen pour les entreprises d'armements d'opérer une reconversion vers des niches technologiques rentables, *a priori* moins risquée qu'une reconversion vers des productions civiles qui nécessitent une autre gestion des coûts et une transformation des savoir-faire et des équipements. Mais l'autre risque, dans ces conditions, est celui d'une militarisation accrue de la recherche-développement, sans que les dépenses correspondantes puissent être amorties par un développement suffisant des productions. La gestion et le contrôle du désarmement fournissent cependant des opportunités de reconversion qui peuvent bénéficier du professionnalisme militaire.

* *Europe : des Etats-nations en compétition*

Les Etats-nations européens sont animés par des logiques d'intérêt qui les différencient. Chaque logique nationale est le produit conjoint d'un positionnement géopolitique spécifique et de la gestion du complexe militaro-industriel national. Le poids de ces logiques d'intérêt est tel qu'il a souvent fait apparaître les possibilités de coopération industrielle militaire comme un pis-aller face aux limites des capacités nationales. Il s'exerce par un interventionnisme gouvernemental généralement plus marqué que dans les autres secteurs industriels, portant sur les volumes produits, les technologies mises en œuvre, le contrôle des exportations. La fermeture des marchés publics constitue une protection des champions nationaux de l'armement, bénéficiant de rentes de situation assurées. Aujourd'hui, les trois principaux pays ouest-européens producteurs d'armements développent des stratégies industrielles qui ne sont pas spontanément coopératives : confrontées en commun au problème de l'équilibrage stratégique et économique entre armements conventionnels et nucléaires, la France et la Grande-Bretagne sont en concurrence dans le partage du marché européen, désormais plus porteur que les marchés du Tiers-Monde qui étaient le champ d'action traditionnel de l'industrie militaire française, dotée d'une forte composante publique. L'industrie britannique, qui a joué la carte des privatisations, mise sur la densité de ses relations de coopération avec les Etats-Unis, partenaire obligé pour certaines technologies avancées, afin de pénétrer ce marché européen. La RFA, quant à elle, compte utiliser les perspectives de coopération européenne pour assouplir les contraintes, issues de la seconde guerre

(24) Sur les prévisions de baisse des dépenses militaires publiques, d'ampleur inégale selon les pays, plus forte aux Etats-Unis et en Allemagne qu'en France et au Royaume-Uni, voir les *Perspectives économiques* de l'OCDE de juin 1992.

mondiale, qui bornaient l'expansion de son industrie militaire : le besoin d'exportation de cette industrie s'affirme d'autant plus que les perspectives sont à la réduction des forces conventionnelles de l'Allemagne unifiée.

** Monde : un nouveau contexte concurrentiel*

L'industrie militaire est confrontée à des modalités nouvelles et intensifiées de concurrence au niveau mondial. Les débouchés traditionnellement offerts par le Tiers-Monde se tarissent en même temps que de nouveaux producteurs apparaissent dans les pays de cette zone. Les Etats-Unis intensifient leur pression concurrentielle et ont accru leurs parts de marché depuis quelques années, accaparant près de 50 % des exportations mondiales d'armement (cf L. Carroué, 1992). Une tendance à l'uniformisation des systèmes d'armes, que les experts de l'OTAN résumant par les concepts de « rationalisation, interopérabilité, standardisation » se dégage et s'accompagne d'une croissance impressionnante des coûts de mise au point et d'acquisition des nouvelles générations d'armements. C'est le pendant financier de la compétition technologique, qui interdit l'accès à certaines technologies pour les Etats ne disposant pas d'une surface financière et technologique suffisante. La concurrence mondiale ne va pas ainsi sans dépendances prononcées. Celles-ci rendent en particulier difficile un découplage militaire européen à l'égard des Etats-Unis : les obstacles technologiques et économiques à un tel découplage renforcent les motivations stratégiques qui s'y opposent. La puissance américaine, qui rend plus accessible aux Etats-Unis qu'à d'autres des économies d'échelle significatives, et leur maîtrise de certains tronçons technologiques décisifs (comme la surveillance électronique) introduisent une hétérogénéité dans la concurrence mondiale. Les firmes américaines, qui occupent fréquemment une place dominante sur des marchés de type oligopolistique, recherchent la subordination ou l'élimination de leurs concurrents. Plutôt qu'une domination strictement américaine, c'est d'ailleurs, en raison du poids pris par le Japon dans le domaine des composants électroniques, un axe de domination nippon-américain qui s'annonce. La force de cette menace et les difficultés de la coopération européenne incitent au demeurant nombre de firmes européennes à considérer que la pénétration du marché américain est une voie de passage obligée pour leur survie.

Coûts et dividendes de la paix

Les industries ouest-européennes d'armement apparaissent ainsi aujourd'hui à la croisée des chemins, dans un contexte bouleversé et incertain. Selon l'ampleur de la réduction des budgets publics d'armement, l'allure prise par le processus de désarmement et l'intensité de la concurrence internationale, les ventes domestiques et à l'exportation de ces industries pourraient se réduire de 15 à 30 % d'ici 1995 ⁽²⁵⁾. L'emploi correspondant pourrait diminuer de 350 000 à 500 000 unités (pour un niveau initial de l'ordre de 1 500 000 personnes à la fin des années quatre-vingt, cf tableau 1).

(25) Cf les scénarios présentés par Ian Anthony, Agnès Courades Allebeck, Herbert Wulf dans *West European Arms Production, Structural Changes in the New Political Environment*, Stockholm International Peace Research Institute, octobre 1990.

1. Données sur les industries européennes d'armement

Pays	Production (10 ⁶ Ecu)	Exportations (en 10 ⁶ Ecu)	Exportation/ Production (en %)	Recherche et développement (10 ⁶ Ecu)	Emploi (milliers)
RFA	9 650	2 420	25	438	290
Belgique	920	415	45	1	30
Espagne	1 400	700	50	n.d.	138
France	12 820	5 130	40	1 514	400
Italie	4 000	2 400	60	77	100
Pays-Bas	1 730	570	33	24	30
Royaume-Uni	16 600	5 000	30	1 350	515
Total CEE	48 100	17 160	36		1 540
Suède	1 380	550	40	n.d.	40
Suisse	1 300	520	40	n.d.	30
Total Europe	52 140	19 010	36		1 650

Sources : Estimations du Groupement de recherche et d'information sur la paix (GRIP), moyennes pour 1980-1988, n°16/17, 1989 : «L'Europe des armes».
 Pour la recherche et développement militaire : assemblée de l'UEO, doc. 1051, 1986 : « Le secteur armement des pays membres »
 D'après C.Serfati (1991).

* *Banalisation de la concurrence...*

La banalisation de l'industrie militaire, sur le modèle britannique, peut constituer l'un des modes de gestion des évolutions nécessaires : elle revient à aligner la gestion de cette industrie spécifique sur le « droit commun » des industries concurrentielles. L'accent est alors mis sur le démantèlement des protections traditionnelles dont bénéficiaient les industries militaires nationales, particulièrement au travers de l'ouverture des marchés publics. Partant d'une situation caractérisée par la coexistence pléthorique et instable de champions nationaux, une telle orientation peut mettre en avant les économies de coûts (diminution des prix, réduction des doubles capacités) susceptibles d'en découler, dont l'ordre de grandeur est évalué de 10 à 20 % : le système d'incitations à un contrôle rigoureux des coûts paraît en effet particulièrement défectueux dans le cas de l'industrie militaire : le client est toujours prêt à payer cher des performances croissantes. Cette orientation s'accompagnerait d'une accélération du mouvement de concentration intra-européen (prises de contrôle et fusions), déjà engagé depuis quelques années par des opérations privilégiant le renforcement des spécialisations. Le risque d'un excès de concurrence économiquement destructeur devrait alors être contenu par des négociations du type GATT — comme l'ont proposé les américains — mais il faudrait aussi évoquer les implications politiques et stratégiques d'une concurrence exacerbée (ventes clandestines d'armes, contournement des embargos).

...ou nouvelles coopérations entre les industries militaires européennes

Une autre option consiste à explorer les voies d'un approfondissement ou, plus radicalement, d'un changement de régime de la coopération européenne. Dans le passé, cette coopération n'a pas été inexistante, mais elle est restée limitée, fragile et inachevée. Lorsqu'elle s'est réalisée, elle n'a pas toujours répondu aux attentes : projets non aboutis, dépassement important des coûts prévus, concurrence avec des produits nationaux furent des phénomènes courants. Les coûts organisationnels d'une coopération réussie ne doivent pas être sous-estimés, spécialement dans le domaine de l'industrie militaire, si l'on n'entend pas être déçu par les bénéfices finalement retirés de la coopération. Parmi les montages institutionnels qui ont marqué le passé récent dans ce secteur exclu du traité de Rome (dès lors qu'il s'agit de productions exclusivement militaires), deux sont à souligner, car, importants, ils sont aussi significatifs de logiques géopolitiques respectives qui ne sont pas sans nuances. En 1976, la création du Groupement européen indépendant de programme, succédant à l'Eurogroupe créé en 1968, a rassemblé les Etats européens membres de l'OTAN (sauf l'Islande) et s'est efforcé, notamment par un plan d'action adopté en 1988, de préciser la perspective d'un marché européen des armements : ce plan prévoyait l'ouverture des marchés publics nationaux et l'organisation des transferts de technologie, au travers de programmes militaires communs, et, pour rendre acceptables les mutations proposées, retenait le principe du « juste retour », consistant à rechercher une répartition jugée équitable des marchés entre les pays participant aux programmes. En 1989 les ministres européens de la défense ont adopté le programme EUCLID (*European Cooperative Long-term Initiative for Defense*), programme coopératif de recherche en amont du développement et de la production des systèmes d'armes eux-mêmes. Le programme a bénéficié, en 1990, d'une enveloppe financière de 120 millions d'ECU, ce qui est faible en regard des dépenses de recherche-développement militaire des Etats européens (tableau 1) : on est encore loin d'un EUREKA militaire qui reposerait sur la formation de véritables consortiums européens ayant la maîtrise d'œuvre de programmes précis et ambitieux. Ces tentatives multilatérales ont une portée encore limitée, car elles aiguissent évidemment le débat sur les souverainetés nationales dans un domaine sensible, particulièrement en ce qui concerne l'intégration des petits pays européens : les phénomènes d'indivisibilité sont tels dans le domaine militaire qu'ils ne facilitent pas le maintien ou le développement des industries militaires de ces petits pays ; la promotion de la diversité technologique ne va pas de soi dans cette activité. De fait, dans le passé, les exemples les plus probants de la coopération industrielle militaire furent fréquemment à mettre au compte d'accords bilatéraux ou associant un petit nombre de partenaires. France et Allemagne, dans leurs relations réciproques, avaient particulièrement privilégié cette voie qui répondait convenablement, pendant tout un temps, à leurs intérêts et contraintes respectifs.

** Le poids du scénario géopolitique*

Le besoin de passer à une autre échelle de la coopération européenne se fait aujourd'hui sentir avec beaucoup plus de force, sauf à accepter la perspective d'un marché mondial banalisé et difficilement réglementé dans un secteur d'activité critique. La possibilité d'une telle coopération est évidemment dépendante de la viabilité d'une construction géopolitique qui recueille un assentiment suffisant des

participants potentiels et s'avère compatible avec les intérêts d'autres partenaires. Le rapport aux Etats-Unis et à l'OTAN pose des problèmes de choix stratégiques, de dépendance technologique (transports et surveillance électronique notamment), de partage du fardeau militaire (le Pib des pays membres de l'Union de l'Europe occidentale équivalait en 1990 à 90 % du Pib des Etats-Unis mais les dépenses militaires des premiers représentaient moins de la moitié de celles des seconds). Le traité de Maastricht a précisé la perspective d'une politique de défense commune aux Etats membres de l'Union européenne. L'organe exécutif de cette politique, dont la responsabilité politique relèverait du Conseil européen rassemblant les chefs d'Etat de l'Union, serait l'Union de l'Europe occidentale, qui regroupait déjà une majorité de pays de la Communauté européenne. Un protocole annexé au traité énonce explicitement la complémentarité de la politique de défense commune avec les orientations plus générales de l'OTAN. Il n'est pas sûr qu'une telle formule s'avère définitive, face au problème posé par la neutralité de pays candidats à l'entrée dans l'Union (Autriche, Suède...) et au besoin d'insertion des pays est-européens dans un système plus rigoureux de sécurité collective européenne. L'assistance à la reconversion de l'industrie militaire hypertrophiée des pays est-européens, tâche difficile, serait facilitée par la perspective de cette insertion.

Les indéterminations d'ordre géopolitique qui demeurent sur la configuration à venir de l'organisation de la sécurité en Europe et sur les « missions » militaires que se reconnaîtrait l'Union européenne en dehors de ses frontières limitent les perspectives immédiates d'une coopération industrielle plus poussée dans le domaine militaire. Des débats stratégiques ne sont pas non plus tranchés et diffèrent selon les pays : rapport entre équipements conventionnels et nucléaires, sachant que certaines firmes, notamment en France, vivent sur le nucléaire ; entre la conscription et l'armée de métier (mais la professionnalisation semble généralement prendre le pas). Comme la conjoncture n'attend pas, il est probable que les forces du marché, dans un contexte macroéconomique et sectoriel plutôt dépressif, vont induire des restructurations significatives des industries militaires européennes, aux conséquences sociales pas toujours maîtrisées. De telles évolutions sont susceptibles de faire ressortir plus fortement les avantages économiques d'une rationalisation des industries militaires dans le cadre d'une union européenne de défense (cf J. Fontanel, R. Smith, 1991) : meilleure efficacité de la dépense militaire pour des objectifs de sécurité donnés ; meilleure adéquation entre l'organisation militaire collective et les caractéristiques des nouveaux systèmes d'armes (comme les indivisibilités rendant inaccessibles certaines technologies à un pays isolé) ; maîtrise plus assurée et concertée des reconversions associées au processus de désarmement. Une telle Union devrait être dotée de procédures et d'institutions (comme une agence européenne d'armements), soumises à contrôle politique et administratif, permettant une résorption effective des coûts excessifs et des doubles emplois qui caractérisent la situation actuelle. Le risque existe, en effet, d'une capture de nouvelles institutions de défense européennes par un lobbying militaro-industriel qui mettrait à profit la mise en cause des cloisonnements nationaux et se substituerait aux groupes de pression nationaux.

Pour que les reconversions économiques et sociales soient maîtrisées dans des conditions satisfaisantes, une nouvelle étape plus ambitieuse de la coopération industrielle européenne dans le domaine des armements est souhaitable, afin de rationaliser les inévitables sorties d'activités et de réguler la compétition technologique accrue. Elle devrait favoriser l'engagement de projets plus audacieux de reconversion vers les activités civiles. Elle suppose, bien évidemment, l'entente des européens sur les principes fondamentaux d'organisation de leur sécurité collective.

L'Europe des circuits intégrés

Un marché stratégique dominé par les firmes japonaises

A la fois source d'innovation de produits et de procédés en aval (le microprocesseur 16 bits fut à l'origine du micro-ordinateur) et source de performances croissantes pour les produits existants, le circuit intégré constitue le cœur de l'industrie électronique et informatique.

Le segment des circuits intégrés, qui représente 80 % en valeur de l'industrie des semi-conducteurs, se caractérise depuis les années soixante par un processus continu et régulier d'innovations incrémentales visant à accroître le degré d'intégration (c'est-à-dire le nombre de transistors par puce). Cette « course technologique à étapes » nécessite de fortes dépenses de R&D, sources de barrières à la mobilité. L'industrie des semi-conducteurs apparaît en effet comme l'une des industries manufacturières où l'intensité de la R&D (mesurée par le rapport dépenses de R&D/chiffre d'affaires) est la plus forte.

Longtemps dominé par les firmes américaines, le segment des circuits intégrés est devenu aujourd'hui le domaine d'excellence des Japonais : les trois « leaders » du marché sont respectivement NEC, Toshiba et Hitachi et le Japon réalise près de 50 % de la production mondiale de circuits intégrés (graphique 2). La conquête japonaise, relativement récente, s'est organisée autour de trois principes :

- Une vision en termes de filière : les Japonais ont développé en amont de l'industrie des semi-conducteurs une puissante industrie d'équipements de production (Tokyo Electron, Nikon, ...) et se sont appuyés en aval sur les débouchés fournis par l'électronique grand public et l'informatique. Cette conception en termes de filière a permis d'établir une synergie entre innovations de procédés et innovations de produits.

- Une politique industrielle volontariste : sous l'égide du MITI et de la NTT, les firmes japonaises se sont lancées dans des programmes de recherche en commun, sur une longue durée, à l'image du « *Basic Technology Research Development Center* » lancé depuis 1986.

- Une structure industrielle intégrée : les firmes japonaises de semi-conducteurs appartiennent à de grands groupes (« *zaibatsu* ») aux activités diversifiées, organisés autour d'une banque. En conséquence, lorsque le marché — très cyclique — des semi-conducteurs entre dans une phase de dépression, le groupe peut poursuivre l'effort de R&D et préparer les prochaines générations (Hobday, 1989). Ainsi, pendant la crise de 1984-1985, alors que les firmes de semi-conducteurs européennes et américaines réduisaient leur dépenses, les Japonais ont continué à investir dans les mémoires dynamiques : en 1986, ils contrôlaient 65 % du marché des DRAM, contre 35 % en 1983.

Face à la puissance japonaise, la position des firmes européennes apparaît pour le moins « marginale » : à l'exception de quelques niches technologiques comme les circuits spécifiques, les firmes européennes n'occupent pas les premières places sur les produits stratégiques comme les DRAM (à la pointe de la technologie en matière d'intégration) ou les microprocesseurs (indispensables pour l'industrie informatique). Aucune firme européenne n'atteint la « taille critique » des 5 % du marché, jugée nécessaire pour rester dans la compétition et l'Europe représente en

1991 9 % de la production mondiale de circuits intégrés. Pour les pays européens, cette situation crée une forte dépendance en termes d'approvisionnement vis-à-vis du Japon et des Etats-Unis mais aussi en termes de capacité d'innovation dans les industries situées en aval.

Le réveil européen : le programme JESSI

Face à cette situation critique, les Européens ont décidé de réagir en commun, et non plus en ordre dispersé sous la forme de « plans nationaux », en lançant en 1989 le programme JESSI (Joint European Submicron Silicium). Doté d'un budget de 27 milliards de francs sur huit ans (1989-1996), financé à la fois par les gouvernements, les industriels et la Commission, le programme JESSI rassemble plus de 200 sociétés ou instituts de recherches, dont les trois leaders Siemens, Philips et SGS-Thomson. JESSI présente deux caractéristiques essentielles, qui le distingue d'autres programmes de recherche, tels Sematech ou le MCC.

En premier lieu, JESSI s'appuie sur une approche cohérente de l'industrie des circuits intégrés, en cherchant à instaurer entre firmes des coopérations horizontales et verticales : à l'image de la structure japonaise, JESSI tente d'établir une synergie entre fabricants d'équipements de production, producteurs et utilisateurs de circuits intégrés.

La structure organisationnelle de JESSI, qui s'agence autour de quatre « sous-programmes » complémentaires reflète cette approche en termes de filière (graphique 3) :

- Le sous programme « technologie » vise à développer de nouvelles générations de circuits intégrés à très haut niveau d'intégration : l'objectif est de parvenir en 1996 à une gravure de 0,35 micron. Ce sous-programme regroupe les trois leaders européens de semi-conducteurs (Philips, Siemens, SGS-Thomson)

- Le sous programme « équipements et matériaux » est centré sur le développement de nouvelles technologies de production de circuits intégrés (lithographie, tests,...).

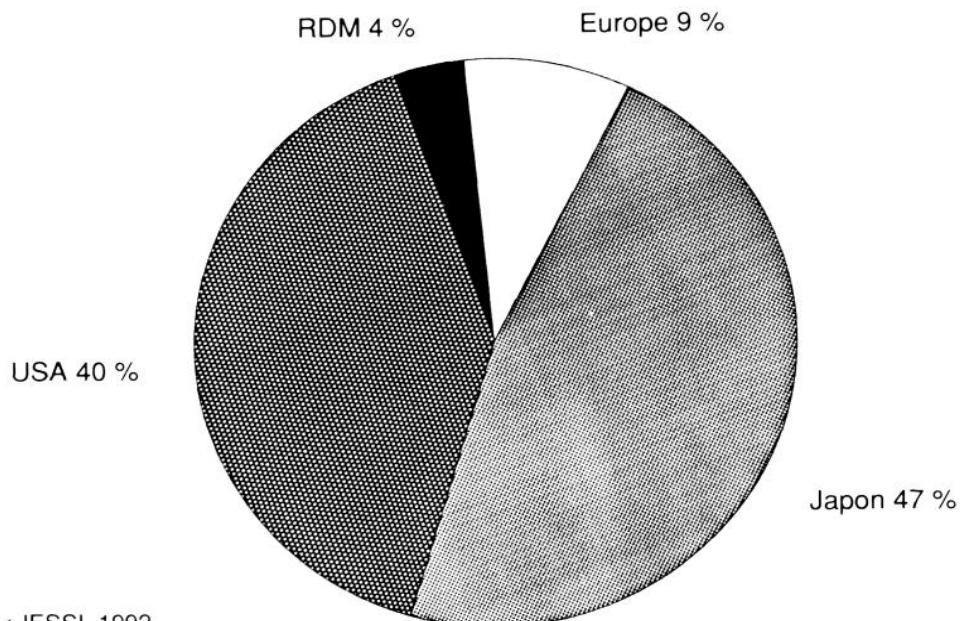
- Le sous programme « application » se propose d'introduire les innovations dans les industries situées en aval, en particulier dans le domaine de la TVHD et de la communication mobile.

- Le sous programme « recherche de base et de long terme », qui, regroupe essentiellement des laboratoires de recherche publique, prépare les trajectoires technologiques de l'« après-JESSI »

En second lieu, JESSI présente une grande flexibilité, tant au niveau de l'admission de nouveaux membres qu'au niveau des projets retenus (procédure annuelle d'appel d'offres). En particulier, les firmes de tailles modestes se voient proposer des programmes de recherche en commun : le projet SMI (*Small and Medium Sizes Industries*) offre aux petites entreprises, dont les atouts sont la flexibilité productive et la capacité d'innovation en matière de design, un soutien financier, en particulier dans le domaine de la R&D pour les produits ASIC. Plusieurs « centres de compétences » (*Support and Competence center*) ont été créés à cet effet.

D'un point de vue théorique, comment interpréter l'existence du programme JESSI ? En procédant à une mise en commun (partielle) de l'effort de recherche-

2. Production de circuits intégrés par zone



Source : JESSI, 1992.

développement des firmes européennes, l'objectif de JESSI est de permettre à l'Europe de rester dans la course à l'innovation, en opérant un « rattrapage » collectif, par rapport aux firmes japonaises. La mise en commun de savoirs complémentaires, la synergie entre producteurs et utilisateurs, le partage des dépenses de R&D peuvent accélérer le rythme de l'innovation. Mais l'obstacle semble cependant difficile à surmonter, dans la mesure où les européens disposent d'un important retard sur les japonais, en particulier dans le domaine des mémoires.

Par ailleurs, le programme JESSI peut être analysé comme une forme d'« internalisation des externalités » de R&D au niveau européen : afin de remédier au défaut d'incitation lié à la nature non-rivale de la R&D, la Communauté prend en charge une partie du financement de la recherche et instaure un « ticket d'entrée » auprès des firmes.

Enfin dans la course à la standardisation sans compatibilité, le programme JESSI vise aussi à développer et imposer des standards européens, comme en témoigne le volet TVHD du sous-programme « applications ».

Ambitieux dans ces intentions, le programme JESSI suscite cependant trois interrogations :

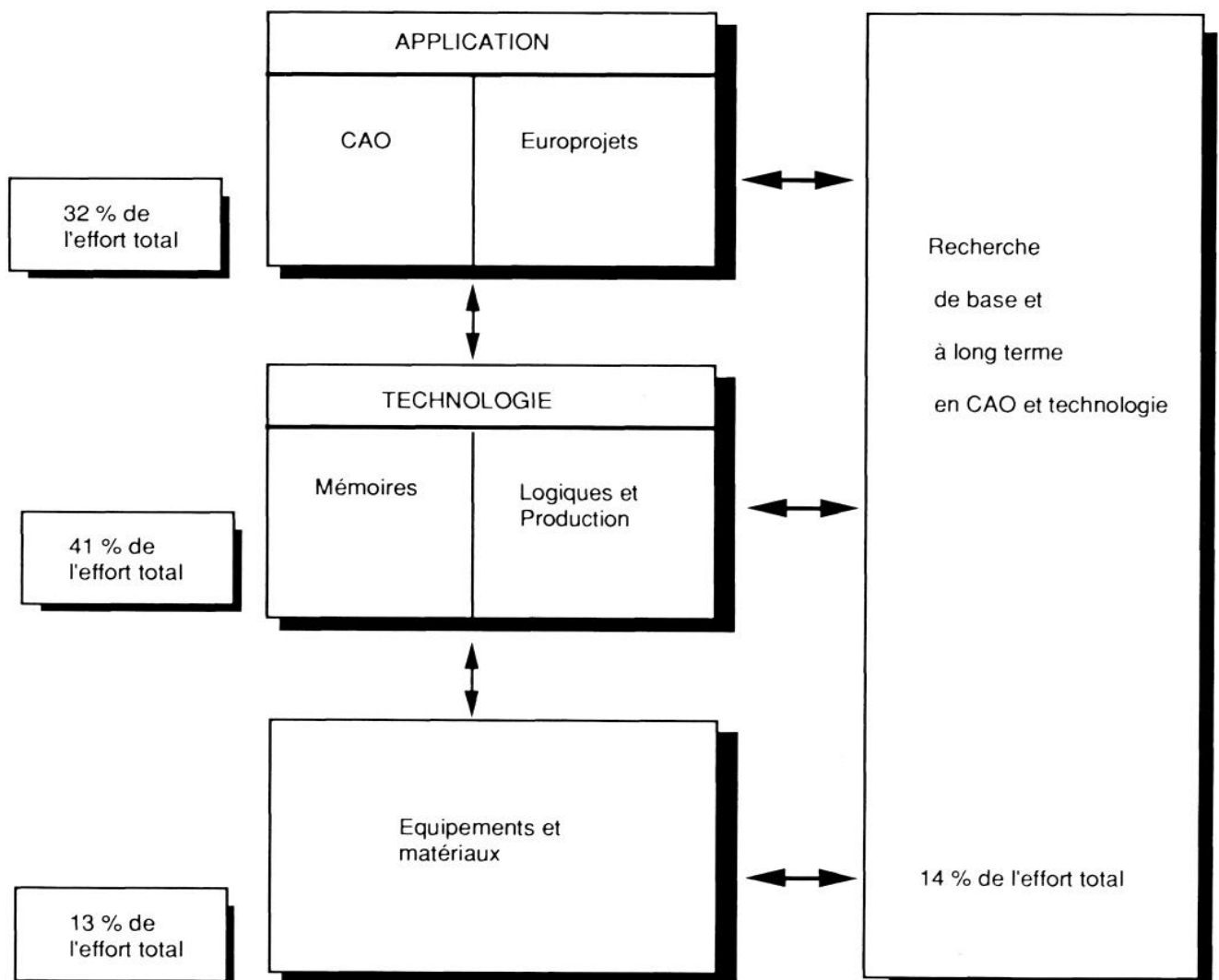
- Les moyens financiers mis en œuvre seront-ils suffisants pour combler le retard avec les firmes japonaises ? Il est permis d'en douter et certaines voix s'élèvent déjà pour protester contre l'insuffisance du budget de JESSI : « *Les sociétés européennes attendent de JESSI — directement ou indirectement — 170 millions de dollars par an... A ce jour, la moitié de ces aides est débloquée. D'ici 1996, durée du programme JESSI, les trois leaders japonais dépenseront chacun en recherche plus de 3 milliards de dollars* » (Dauvin, 1992).

• Les firmes européennes, dont la stratégie est mondialisée, ne seront-elles pas tentées de s'allier avec des firmes leaders japonaises ou américaines plutôt que de jouer la carte de la cohésion européenne ? L'alliance dans le domaine des mémoires DRAM entre Siemens et IBM, qui collabore aujourd'hui au programme JESSI illustre la difficulté d'une politique européenne « autonome » dans un secteur dominé par les Japonais et les Américains.

• Le programme JESSI ne résoud en rien le problème de la taille critique des grands groupes de circuits intégrés : n'est-il pas temps d'opérer, au delà des alliances temporaires, une restructuration de l'industrie européenne des semi-conducteurs en un pôle unique, capable de rivaliser financièrement avec les groupes japonais ?

3. Structure du programme JESSI

Relations entre les 4 sous-programmes



Source : JESSI, 1992

Les mesures récentes et les débats qu'elles soulèvent

L'affirmation d'un « consensus communautaire » dans le Livre blanc sur la politique industrielle ne clôt pas les débats. Les objectifs à atteindre relèvent effectivement d'un consensus. Les outils pour y parvenir sont discutables et discutés : la plupart des mesures récentes ont suscité débat, voire polémique. Nous analyserons quelques exemples, non dans l'optique d'un examen sectoriel approfondi, mais dans celle de pointer les débats : la notion de service public pour l'énergie, la déréglementation des réseaux, et le débat sur le protectionnisme ou le libre échange dans l'automobile. La question des moyens financiers sera également abordée.

L'ouverture des services publics à la concurrence

* *L'énergie*

A la suite de l'adoption de l'Acte unique européen, la réflexion sur la réalisation du marché intérieur de l'énergie et l'inventaire des obstacles existants a débouché en 1988 sur un document de travail et des recommandations de la Présidence du Conseil des Ministres de l'énergie ⁽²⁶⁾. Dès 1990, la mise en place d'un marché commun du gaz et de l'électricité avait commencé d'être instituée, dans la perspective du Marché unique de 1993. Le principe de la transparence des prix pour les consommateurs était adopté, le libre transit de l'électricité sur les réseaux nationaux était discuté : la possibilité d'utiliser un réseau étranger pour une exportation vers un pays tiers était rapidement admise, donnant lieu à deux directives (l'une pour le gaz, l'autre pour l'électricité). En revanche la libéralisation permettant à n'importe quel consommateur ou producteur d'utiliser les réseaux nationaux (principe du « *common carriage* ») était au départ écartée. Le débat s'est intensifié depuis la fin de 1991, l'existence de monopoles publics étant mise en cause par la libéralisation des échanges.

La situation est très diverse selon les pays, aussi bien quant à l'intégration entre la production, le transport et la distribution qu'en ce qui concerne le contrôle public sur ces activités et le nombre d'entreprises intervenantes (tableau 2). La France et l'Italie ont l'intégration et le contrôle public les plus importants. A l'inverse, l'Allemagne a un secteur très dispersé et le Royaume-Uni a privatisé son secteur énergétique. Le réseau européen des gazoducs n'est pas achevé puisqu'il ne concerne encore que sept pays ⁽²⁷⁾.

La Commission a multiplié les projets de directives. Elle préconise de mettre fin aux monopoles de production et de distribution de l'énergie. Trois groupes de mesures y conduiraient pour l'électricité :

(26) *Energie en Europe*, numéro spécial 1988.

(27) Le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ne sont pas reliés au réseau européen.

2. Les secteurs de l'énergie en Europe

	Gaz	Electricité
Belgique	Monopole sur le transport et les importations par une société contrôlée à 50% par l'Etat Distribution par des compagnies locales	La production est assurée, pour l'essentiel, par une entreprise privée. Le transport est organisé par une autre société La distribution est confiée aux communes par le biais d'intercommunales mixtes
Danemark	Monopole public sur le transport et les importations Distribution par des sociétés municipales	Nombreuses compagnies privées, publiques ou mixtes. La distribution est assurée par des régies municipales ou des coopératives de consommateurs
Espagne	Pas de monopole, mais le transport et les importations sont assurés aux 3/4 par une entreprise publique Distribution par des sociétés municipales	Nombreuses sociétés de production et de distribution, privées ou mixtes Le réseau de transport est public
France	Monopole public sur la production, les importations, le transport et la distribution	Monopole public sur la production, les importations, le transport et la distribution
Grèce	Pas de réseau gazier	Monopole public intégré
Irlande	Monopole public intégré	Monopole public intégré

	Gaz	Electricité
Italie	Monopole public sur les importations et le transport Distribution par des sociétés municipales	Une entreprise publique assure les 3/4 de la production, des importations, du transport et une partie de la distribution Des sociétés municipales assurent aussi la distribution
Luxembourg	Transport par une société à 50 % par l'Etat. Distribution par 2 entreprises communales	L'essentiel de la consommation est importé. La sidérurgie dispose de son propre réseau. La distribution est décentralisée
Pays-Bas	Production par des sociétés principalement privées Transport et exportations par une société à 50 % privée Distribution par des sociétés municipales	La production est assurée par 4 entreprises, regroupées en une coopérative pour le transport. La distribution s'effectue par de multiples sociétés
Portugal	Pas de réseau gazier	Jusqu'en 1991, une société publique intégrée. Depuis, privatisation partielle et éclatement en plusieurs sociétés
Allemagne	Production, importations et transport par des sociétés privées non intégrées. Mais une seule société contrôle presque 60% des importations Distribution par des sociétés municipales	Nombreuses sociétés, privées ou mixtes, intégrées ou spécialisées La distribution est assurée par des régies à capitaux publics ou mixtes, ou par des sociétés concessionnaires à capitaux le plus souvent mixtes
Royaume-Uni	Monopole sur la production, les importations, le transport et la distribution. Public jusqu'en 1987, privatisé depuis	Monopole public intégré jusqu'en 1990. La privatisation a conduit à l'éclatement en plusieurs entreprises de production, de distribution. Une seule entreprise assure le transport

- l'accès des tiers au réseau, ce qui obligerait les sociétés propriétaires de réseaux de distribution à transporter l'électricité pour le compte de tout producteur à destination des distributeurs et des gros consommateurs à partir de janvier 1993 puis, à partir de 1996, à destination de l'ensemble des consommateurs ;
- l'abrogation de tous les droits exclusifs de production d'énergie et de construction des moyens de transports existants dans les législations nationales ;
- l'« *unbundling* » (séparation) pour s'assurer, dans le cas d'entreprises intégrées comme Electricité de France (EDF), qu'il n'y a pas de transfert économique injustifié entre catégories de consommateurs.

Ces directives n'ont pas été adoptées ; les critiques formulées sont cependant de différentes natures :

- des critiques techniques : l'accès des tiers au réseau donnerait par exemple la possibilité à un client du sud de la France d'acheter son énergie en Europe du Nord. La gestion du réseau de distribution deviendrait complexe.

- des critiques sur les distorsions de concurrence induites en fait par la concurrence accrue : les législations sur la protection de l'environnement sont en effet différentes dans les pays de la Communauté et pèsent donc sur les prix de l'énergie.

- des critiques en relation avec la nature du secteur concerné : l'énergie se distingue en effet d'autres secteurs industriels :

- par son caractère stratégique : la sécurité des approvisionnements suppose en effet une négociation centralisée des importations.

- l'électricité est un produit qui ne peut être stocké ; l'équilibre entre l'offre et la demande suppose donc une gestion de production de nature particulière.

- par son rôle de service public dans la distribution : tout consommateur doit être assuré d'une disponibilité permanente de l'énergie et toute réforme de la gestion de la distribution doit intégrer cette préoccupation.

L'exemple de l'énergie montre bien, même s'il est spécifique, l'ampleur des débats sous-jacents lorsqu'il s'agit de déréglementation communautaire. L'harmonisation des politiques énergétiques (choix des énergies, ampleur de la politique d'indépendance) reste également en suspens.

* *L'Europe des réseaux*

Dans le domaine des transports et des télécommunications, comme dans celui de l'énergie, l'achèvement du marché intérieur implique que les besoins de la Communauté en matière d'infrastructures soient progressivement évalués au niveau communautaire et non plus sur une base nationale seule. Les objectifs sont multiples : abaisser le coût des services proposés dans une logique d'économies d'échelle, et réaliser des interconnexions effectives des réseaux autoroutiers et de chemins de fer ; au plan technique, les normes ne sont par exemple pas encore unifiées pour les télécommunications, et la circulation du TGV se heurte à l'inadaptation de certains réseaux ferrés. L'espace européen ne suppose-t-il pas qu'en premier lieu le réseau des infrastructures soit unifié ? Il semble que jusqu'à présent la libéralisation des conditions d'accès ait davantage progressé que l'unification des normes techniques.

Le régime des autorisations des transporteurs routiers est libéralisé, mais l'ouverture totale n'est prévue que pour 1999. Pour le transport aérien, dès janvier 1993 les compagnies européennes pourront faire du « cabotage consécutif », c'est à dire que Lufthansa par exemple pourra embarquer des passagers entre Paris et

Marseille s'il s'agit d'une prolongation d'un vol Berlin-Paris. A partir de 1995, le droit de cabotage sera intégral et autorisera toute compagnie aérienne communautaire à effectuer des vols intérieurs à n'importe quel pays de la Communauté sans aucune condition.

Le secteur des télécommunications suscite encore de multiples débats. La déréglementation avait débuté en 1987 par l'ouverture à la concurrence du marché des terminaux et une harmonisation progressive des normes. Mais l'ouverture des réseaux nationaux suscite encore débat : les réseaux sont ouverts pour un certain nombre de services « open network provision » ; le Réseau de Transmissions de données, pour lequel la France dispose d'un réseau important (Transpac), est déréglementé dès 1993 ; les marchés publics de fourniture et de services sont ouverts à tous les pays européens, d'où leur spécification avec des normes communautaires.

Mais le maintien de « droits exclusifs » (c'est-à-dire de monopole) subsiste encore pour la téléphonie vocale et les infrastructures. Dans ce domaine comme dans celui de l'énergie se profile donc le débat sur les missions du service public.

La question de la tarification en constitue un exemple et peut conduire à des prix différents pour une communication téléphonique de même distance selon qu'elle est intérieure à un Etat ou transfrontalière.

Plus généralement, l'importance des technologies de pointe dans ce secteur suppose des coûts de recherche considérables. En France, une configuration particulière entre un prestataire de services unique et public et les constructeurs d'équipements multiples et privés a constitué historiquement un moyen de numérisation rapide et efficace du réseau national, de mise au point de services originaux (Minitel, RNIS, etc..) et de développement de la recherche (électronique, informatique et spatiale).

Le débat sur la déréglementation des télécommunications dépasse donc le strict point de vue du libre accès aux réseaux et de l'ouverture des marchés publics ; la redéfinition du rôle des opérateurs de ce marché ne peut ignorer la dynamique technologique et l'importance stratégique de ce secteur.

L'automobile et le débat sur le protectionnisme

Le débat sur l'industrie automobile européenne n'est pas récent. Déjà dans les années soixante-dix, l'importance de ce secteur en termes d'emplois et de contribution à la production nationale et aux soldes extérieurs mettait au premier plan le débat sur « la crise de l'automobile ». Ce secteur était en effet confronté au ralentissement de l'économie mondiale et à la relative saturation de la demande ; la concurrence mondiale s'est donc intensifiée et a contraint toutes les firmes européennes à se restructurer pour résister à la compétition japonaise. L'automobile est ainsi devenue le lieu de la plupart des débats de stratégie et de politique industrielle :

- la transformation technologique des processus de production concerne à la fois la robotisation de certains segments, la modification de la gestion des stocks et l'adaptation étroite à la demande par une flexibilité accrue des productions ;
- la nature du produit — bien de consommation de masse — pose le problème des liens industrie/services dans les critères de la compétitivité ;
- les aides de l'Etat dans ce secteur ont fait l'objet de nombreux débats contradictoires, tout comme celui de la place des secteurs publics ;
- enfin, face à la compétitivité mondiale, le rôle des protections douanières, nationales ou communautaires, et le rôle des investissements étrangers en Europe

ont suscité des polémiques. C'est ce dernier point que nous aborderons ici, comme illustration des enjeux commerciaux du marché unique. La politique industrielle est en effet parfois accusée de camoufler des idées protectionnistes, considérées comme contraire à la construction même de l'Europe.

En juillet 1991, après un an et demi de négociations, un accord était conclu entre la CEE et le Japon. Il prévoit l'ouverture totale du marché européen à partir du 1er janvier 2000. Entre 1993 et 2000, les constructeurs nippons limiteront leur pénétration dans la Communauté : leur part de marché, qui a atteint 11,2 % en 1991, ne devrait pas dépasser 16 % en 1999, y compris les véhicules assemblés en Europe. Le Japon a donc accepté un « quasi-gel » de ses exportations à leur niveau actuel, mais la fabrication d'automobiles japonaises en Europe pourrait augmenter fortement, passant de 270 000 en 1991 à 1,2 million en 1999.

L'objectif de la période de transition est de laisser aux constructeurs européens du temps pour se moderniser, et pouvoir assumer à terme la libre concurrence. Des protections sont cependant prévues, en particulier un ralentissement des exportations japonaises en cas de crise du marché européen et surtout une clause de « non ciblage » selon laquelle les japonais s'engagent à répartir leurs ventes sur l'ensemble de la CE et ne pas envahir en priorité les marchés actuellement les plus fermés, comme la France et l'Italie. Cinq pays européens pratiquent en effet une politique des quotas d'importations sur les véhicules nippons ; ceux-ci représentent 2,3 % du marché italien, 3 % du marché français, 6,4 % du marché espagnol, 11 % du marché britannique et 14 % du marché portugais. Dans les autres Etats membres il n'y a pas de quotas, même si des accords informels ont pu exister. Avec le marché unique de 1993, les différences dans les politiques nationales sont de toute façon condamnées.

Mais les problèmes posés par cet accord restent entiers :

- D'ici l'an 2000, quelles incitations communautaires ou nationales permettront à la construction automobile européenne de se restructurer ? Depuis l'accord nippo-européen, les déclarations des Douze sont restées pour le moins générales dans ce domaine. La coopération entre équipementiers et constructeurs est prônée, à l'image de l'expérience japonaise ; la nécessité de développer la R&D à finalité industrielle et de favoriser la coopération entre firmes au niveau pré-compétitif de la recherche est réaffirmée. Mais l'incertitude budgétaire limite pour le moment les efforts entrepris et la CE apparaît ainsi surtout comme le catalyseur des rapprochements entre firmes.

- Comment considérer les usines japonaises en Europe ? Jusqu'à présent, le Royaume-Uni et l'Espagne ont constitué les têtes de pont japonaises en Europe. L'effet sur le tissu industriel national s'est révélé différent dans les deux cas. L'accord de 1991 prend en compte les « transplants » pour évaluer la pénétration japonaise en Europe d'ici l'an 2000, à la différence des accords passés entre les Etats-Unis et le Japon. Mais au sein même de l'Europe, la position des pays n'est pas identique : le Royaume-Uni ne souhaitait pas limiter les implantations japonaises durant la période de transition ; de même il a toujours refusé que les exportations vers le reste de l'Europe soient limitées.

- La suppression des protectionnismes nationaux, inévitable avec le marché unique de 1993, implique-t-elle automatiquement la disparition d'un protectionnisme européen ? L'existence de quotas est-elle un signe de faiblesse ou bien la contrepartie de systèmes sociaux différents ? Sur ce problème, qui se situe au carrefour de la politique industrielle et de la politique commerciale, il n'y a pas de consensus européen.

Le budget européen et la politique industrielle

Le débat sur les perspectives budgétaires à l'horizon 1997 a concrétisé certaines divergences sur la politique industrielle. Le projet de budget communautaire pour les cinq années à venir (1993-1997) a été présenté au début de 1992. Ce budget (dit « Paquet-Delors II ») prévoyait une hausse des dépenses totales de 5,7 % par an. Parmi celles-ci, les « politiques internes » devraient bénéficier d'un budget en hausse de 11,5 % par an. Leur part dans le total des dépenses restait cependant très faible : 6 % en 1992. Elles concernaient les actions en faveur de la compétitivité industrielle, étant affirmé d'emblée que les dépenses ne devraient pas conduire à une politique industrielle interventionniste ; aucune subvention aux entreprises ni autre intervention directe n'étaient au programme.

Limitées dans leur champ d'actions, elles devraient se traduire par un soutien aux réseaux d'infrastructures (30 % des dépenses), un soutien à la recherche-développement (40 % des dépenses) et pour le reste à des actions de formation destinées à améliorer la productivité de l'industrie.

Lors de son débat du printemps, le Parlement a accru les crédits consacrés aux politiques internes. Mais en juin 1992, le Conseil des Ministres européens a considéré que les contributions demandées aux pays pour faire face à la hausse des dépenses étaient trop élevés. Egalement dans le temps (7 ans au lieu de 5) et mise en cause de la proposition de soutien à la compétitivité des entreprises en ont résulté. Même le gouvernement français, confronté à des difficultés budgétaires, a considéré que les propositions du « Paquet-Delors II » étaient excessives pour ce qui concerne les dépenses non obligatoires, c'est à dire hors PAC ⁽²⁸⁾.

Ainsi, bien que ne représentant qu'une très faible part des dépenses totales, les actions en faveur des entreprises sont remises en cause dès que les Etats membres connaissent des difficultés économiques et cherchent à réduire leurs dépenses.

Certes les fonds structurels (qui représentent un quart du budget communautaire en 1993) concernent en partie l'industrie, directement ou par le biais des infrastructures ; mais ils ne concernent qu'un petit nombre de pays et la part de l'industrie dans le total est, semble-t-il, très réduite. L'emploi de ces fonds pourrait pourtant favoriser l'accès des entreprises des régions défavorisées de la Communauté (notamment les PME) aux réseaux de coopération européens.

Le principe même d'une action en faveur des entreprises semble donc acquis, au travers du Livre blanc de 1990 ou du traité de Maastricht ; mais les moyens font défaut, en pratique, au niveau communautaire. Et le contrôle des interventions nationales est exercé strictement par la Communauté.

(28) Cf discours du ministre du Budget à l'Assemblée Nationale le 22 octobre 1992 concernant la contribution française au financement de la CE.

Pour une économie et un droit de la coopération industrielle

La politique industrielle n'est bien sûr pas réductible à un catalogue d'objectifs et d'instruments. Dès lors qu'on s'attache à une réalité sectorielle précise, c'est une combinaison particulière d'objectifs et un agencement spécifique des instruments qui donnent sens à l'intervention publique. D'où le besoin d'une « doctrine » communautaire de politique industrielle qui n'ait pas pour but de répondre par des recettes uniformes à des réalités différenciées, mais qui fournisse une méthode pour délimiter et définir les besoins d'intervention publique face à des enjeux industriels rarement disjoints de choix sociaux plus généraux (la voiture écologique, l'électronique et la maîtrise des réseaux informatiques et culturels, la sécurité et la continuité des réseaux de transports et d'approvisionnement énergétique, la gestion du désarmement, etc...).

Cette intervention publique peut être correctrice ou incitative. La première fonction est minimale (sans être pour autant toujours convenablement remplie), mais importante : elle a pour objet de parer aux défaillances du marché et d'infléchir certains comportements spontanés en direction de solutions jugées meilleures pour la collectivité européenne ou ses composantes nationales et régionales. Le second rôle est plus créatif : la politique industrielle se veut facteur d'anticipation et, par là, entend contribuer à faciliter et orienter les mutations nécessaires des activités et des emplois industriels, voire à impulser la naissance d'activités embryonnaires.

Le succès industriel, sanctionné par le marché, est aussi affaire d'organisation. La qualité de l'organisation interne (efficacité des processus de production, profondeur du dialogue social,...) et externe (interactivité de l'entreprise avec son environnement social, densité des réseaux de recherche-développement,...) des entreprises dépend de facteurs sensibles aux diverses politiques publiques. Elle a une dimension non marchande, que les théoriciens de l'économie industrielle reconnaissent désormais plus précisément et incorporent dans leurs modèles (comme, par exemple, le fait que la technologie soit — sous certaines conditions — un bien « non-rival », c'est-à-dire appropriable, sans exclusion *a priori*, par plusieurs partenaires simultanément). Dans ces conditions, la coopération inter-entreprises gagne en intérêt. Cette coopération vise à organiser et gérer en commun tout ou partie d'un projet industriel afin d'en réduire les coûts et d'en maximiser les avantages attendus. En raison notamment de facteurs technologiques et financiers, le rendement pour la collectivité d'un tel projet serait amoindri par la carence de coopération car il dépasserait alors les capacités propres de chacun des partenaires susceptibles de s'associer ou bien aboutirait à des surenchères coûteuses pour tous. Si le besoin de coopération n'est pas assumé à temps, sur la base d'une démarche prospective, il risque fort de l'être plus tard, mais dans des conditions plus défavorables et par des méthodes de dernier recours (hier et encore aujourd'hui, la sidérurgie ; demain, éventuellement, les industries militaires...). La coopération, à une échelle régionale comme en Europe, ne nie pas le marché, ne serait-ce qu'en raison de la globalisation de la concurrence à l'échelle mondiale, et parce que les partenaires qui négocient pour partager coûts et bénéfices ont toujours la liberté du recours à la lutte concurrentielle pour défendre leur intérêt jugé menacé ou pour limiter la portée de la coopération (seulement les efforts de recherche-développement, ou bien jusqu'à la coproduction, selon les cas). Le marché unique étant largement ouvert, Américains, Japonais et autres jouent un rôle d'aiguillon concurrentiel utile à la rationalité économique des projets de coopération industrielle européenne.

La politique industrielle européenne pourrait avoir pour vocation privilégiée d'inciter au développement de coopérations entre entreprises de la Communauté, que ce soit, on l'a vu, pour renforcer les centres d'excellence existants ou potentiels, ou pour assurer une diffusion des savoirs industriels nécessaire à une bonne gestion de la diversité technologique européenne. La souplesse est de rigueur : l'expérience (celle de l'aéronautique et du spatial en particulier) montre que les modalités institutionnelles de la coopération inter-entreprises doivent être précisément adaptées à l'activité et à l'opération concernées et qu'une grande liberté doit être laissée aux partenaires associés. La reconnaissance du principe de subsidiarité est évidemment utile pour faciliter le choix de ces modalités (par exemple, l'échelle de la coopération n'est évidemment pas la même s'il s'agit d'un projet industriel ponctuel associant un petit nombre de partenaires ou d'un réseau transeuropéen intéressant tout le monde).

Il reste qu'une telle politique, dans le respect de ce besoin de souplesse, a besoin d'outils juridiques et financiers à l'échelon communautaire. L'heure n'est-elle pas à un « droit de la coopération » qui équilibre et complète le classique droit de la concurrence ? Par exemple en élaborant et proposant des « contrats-types » pour les accords de coopération, au lieu de ne prévoir de tels accords que comme des « exemptions » de la norme concurrentielle ? Sans doute faut-il sortir définitivement d'un schéma où concurrence et coopération sont pensés comme antinomiques alors que la réalité est celle d'une mixité, qui n'ira certes pas sans conflits. Au demeurant, bien des décisions de la Communauté vont de fait dans cette direction, mais le contenu restrictif de certains règlements, comme celui de 1989 sur les concentrations, devrait être révisé à la lumière d'une telle orientation.

Pour être incitative, la politique industrielle communautaire a besoin également d'outils financiers adaptés. Sans être excessive, l'ampleur des ressources mobilisées doit être proportionnée à ce rôle incitatif. L'accord réalisé au sommet d'Edimbourg, en décembre 1991, sur les perspectives du budget communautaire à horizon 1999, ne procure cependant qu'une marge de progression limitée aux ressources disponibles pour les politiques dites internes (recherche, réseaux...). Cette progression est évidemment plus importante si l'on prend en compte l'impact industriel du développement attendu des fonds structurels et de la création du fonds de cohésion. Mais sans doute faut-il lier plus étroitement le débat sur les ressources à la réflexion sur la nature et l'ampleur des outils d'intervention appropriés à une politique de coopération industrielle.

Références bibliographiques

- ALCOUFFE A., (sous la direction de), 1991, *L'Europe industrielle horizon 93, tome 2 : stratégies sectorielles des groupes*, Documentation française.
- ANTHONY I., COURADES ALLEBECK A., WULF H., 1990, *West European Arms Production, Structural Changes in the New Political Environment*, Stockholm International Peace Research Institute, octobre.
- ARROW K., 1962, « Economic Welfare and the Allocation of Ressources for Invention », in Nelson, *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Princeton University Press.
- ARTHUR B., 1989, « Competiting technologies, increasing returns and lock-in by small historical events », *The Economic Journal*, mars.
- BANGEMANN M., 1992, *Les clés de la politique industrielle en Europe*, Les Editions d'Organisation.
- BENARD J., 1985, *Economie publique*, Economica.
- BIENAYME A., 1991, « L'industrie européenne entre concurrence et interventionnisme », *chronique de la SEDEIS*, n°12, 15 mars.
- BRANDER J., SPENCER B., 1985, « Export Subsidies and International Market Share Rivalry », *Journal of International Economics*, n°18.
- BRUNO S., 1992, « The Dangers of EMU : an Industrial Policy Viewpoint », numéro spécial de la *Revue d'Economie Industrielle : Diversité technologique et cohérence en Europe*, n° 59, 1er trimestre.
- BUIGUES P., SAPIR A., 1992, « Les politiques industrielles de la Communauté », Communication au *Workshop on Industrial Policy : Challenge for the Nineties, Maastricht, 30-31 Mars*.
- CABALLERO-SANZ F., CATINAT M., 1992, « European Technology Policy and Cohésion : a Reconciliation in Practice », numéro spécial de la *Revue d'économie industrielle : diversité technologique et cohérence en Europe* ; n° 59, 1er trimestre.
- CARROUÉ L., 1992, « Une reconversion en panne de projet : crise des industries militaires, nouvelle course aux armements », *Le Monde Diplomatique*, novembre.
- CARTELIER L., 1991, « Marché unique et système productif européen : les fondements d'une politique industrielle commune », *Revue Française d'Economie*, n° 6 (4), automne.
- CATINAT M., JACQUEMIN A., 1990, « Europe et marché unique », dans l'Encyclopédie Economique publiée sous la direction de X. Greffe, J. Mairesse et J.L. Reiffers, Economica.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1982, « La stratégie industrielle de la Communauté européenne », Documentation européenne.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1990, « One Market, One Money, an Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union », *European Economy*, n° 44, octobre.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1990, « La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel », communication de la Commission au Conseil et au Parlement
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1991, « Concurrence équitable dans le marché intérieur : la politique communautaire des aides d'Etat » *Economie européenne*, n°48, septembre.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, rapports annuels sur la politique de concurrence.

- COWAN R., (1991), « Rendements croissants d'adoption et politique technologique », in De Bandt et Foray, L'évaluation économique de la recherche et du changement technique, Editions du CNRS.
- DAUVIN J.P., 1990, Les semi-conducteurs, *Economica*.
- DAVID P., 1987, « Some News Standards for the Economics of Standardization in the Information Age », in Dasgupta et Stoneman, *Economic Policy and Technological Performance*, Cambridge University Press.
- DAVIGNON E., 1986, *L'Europe, communauté d'entreprises*, Politique industrielle.
- DUMÉZ H., JEUNEMAÎTRE, 1991, *La concurrence en Europe*, Paris, Seuil.
- FONTANEL J., SMITH R., 1991, « A European Defence Union ? », *Economic Policy*, n° 13, octobre.
- FORAY D., 1989, « Les modèles de compétition technologique : une revue de la littérature », *Revue d'économie industrielle*, n° 48.
- GILLY J.P. (sous la direction de), 1991, L'Europe industrielle horizon 93, tome 1 : Les groupes et l'intégration européenne, Documentation française.
- GREFFEX., 1987, Politique Economique, programmes, instruments, perspectives, *Economica*.
- GROSSMAN G., 1990, « La promotion des nouvelles activités industrielles : analyses et observations récentes », *Revue Economique de l'OCDE*, Printemps.
- GUESNERIE R., TIROLE J., 1982, « L'économie de la R&D », *Revue Economique*.
- HARTWICK J., 1984, « Optimal R&D Levels when i Benefits from i's Inventive Activity », *Economic Letters*, n° 16.
- HOBDAY M., 1989, « Corporate Strategies in the International Semiconductor Industry », *Research Policy*, n° 18
- JACQUEMIN A., 1988, « Cooperative Agreements in R&D and European Antitrust Policy », *European Economic Review*, n°32.
- JACQUEMIN A., D'ASPREMONT C., 1988, « Cooperative and non Cooperative R&D in Duopoly with Spillovers », *American Economic Review*.
- JACQUEMIN A., 1991, « Stratégies d'entreprise et politique de la concurrence dans le marché unique européen », *Revue d'économie industrielle*, n° 57, 3^{ème} trimestre.
- JACQUEMIN A., MARCHIPONT J.F., 1992, « De nouveaux enjeux pour la politique industrielle de la Communauté », *Revue d'Economie Politique*, n°102(1), janvier-février.
- KATZ M., ORDOVER J., 1990, « R&D Cooperation and Competition », *Brookings Papers on Economic activity*.
- KATZ M., SHAPIRO C., 1985, « Network Externalities, Competition and Compatibility », *American Economic Review*, n° 75.
- KRUEGER A., 1974, « The political economy of the rent-seeking society », *American Economic Review*, p. 291-303.
- KRUGMAN P., 1989, « Is free trade passé », *The Journal of Economics Perspective*, n° 1-2, p.131-144.
- LAUSSEL D., MONTET C., 1991, « Les liens entre politique industrielle et politique commerciale », *Revue d'Economie industrielle*, n° 55.
- MAILLARD D., 1992, « Les enjeux économiques du contrôle des concentrations : un modèle simple », *Economie et Prévision*, n° 105, 4^{ème} trimestre.
- MARCHIPONT J.F., RAMADIER P., Vigier P., 1992, « Politique industrielle : intérêt communautaire », *L'évènement européen*, n° 17, mars.

- OCDE, 1991, chapitre « Concurrence et politique de la concurrence », dans le volume des *Etudes Economiques de l'OCDE* consacré à la France, mai.
- OCDE, 1992, *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE*, tour d'horizon annuel.
- OCDE, 1992, *Perspectives économiques*, juin.
- REVUE D'ECONOMIE INDUSTRIELLE, 1983, numéro spécial : *Les politiques industrielles*, n°23, 1^{er} trimestre.
- RULLIÈRE J.L., 1992, « Perennité effective de la protection temporaire », in G. Bertin et A. Raynaud (ed). *L'intégration économique en Europe et en Amérique du Nord*, Clément Juglar.
- SCHAEFFER M., 1984, « Bilan de 25 ans d'Europe pour l'industrie », *Revue d'économie industrielle*, n° 27, 1^{er} trimestre.
- SERFATI C., 1991, « Les industries européennes d'armement : le chemin de croix de la coopération », dans *L'Europe industrielle : horizon 93, Tome 2*, La Documentation française.
- TACCOEN L., 1992, *Le secteur électrique européen en 1992*, Documentation française.
- TADDEI D., CORIAT B., 1992, *Le devenir industriel de la France : coopérer*, document d'orientation pour la mission « les nouvelles armes du défi industriel ».