

20 APRÈS, LE MARCHÉ UNIQUE RESTE UNE PRIORITÉ DE L'UE

Riccardo Perissich | Ancien Directeur général Industrie à la Commission européenne, Vice-président exécutif de la représentation italienne du Conseil des États-Unis et de l'Italie et membre du Conseil d'administration de Notre Europe - Institut Jacques Delors.

Le marché unique est perçu comme l'un des moyens de surmonter la crise économique actuelle et de garantir une croissance durable. Cette Tribune dresse un bilan des progrès accomplis depuis 1992 et souligne les principaux défis d'aujourd'hui, en insistant tout particulièrement sur les enjeux industriels.

Le marché unique constitue l'une des priorités européennes, sans doute parce qu'il est perçu comme le moyen de surmonter la crise économique actuelle et de garantir une croissance durable. Le rapport de Mario Monti de 2010, les deux Actes pour le marché unique de la Commission et les conclusions du dernier Conseil européen ont tous souligné l'importance du marché unique, ce qui témoigne de la relance de ce projet dont nous célébrons cette année le 20^{ème} anniversaire. Pourtant, il n'est toujours pas entièrement achevé, et des réformes profondes sont plus que jamais requises pour lui permettre de jouer pleinement son rôle.

Cette Tribune propose de revenir en arrière et de dresser un bilan des progrès réalisés depuis 1992, date symbolique initialement prévue pour la réalisation du marché unique. Ces progrès sont indéniables et ne doivent pas être sous-estimés. Pour autant, avec le recul, il convient de tirer les leçons des obstacles à l'approfondissement de l'intégration.

Cette Tribune présente d'abord un historique succinct du marché unique, qui souligne les forces et les faiblesses du projet. Les évolutions de ce marché et sa pertinence aujourd'hui sont ensuite analysées dans le contexte de la crise économique. Enfin, l'accent est mis sur la politique industrielle européenne car les désordres économiques actuels pourraient entraîner une résurgence du protectionnisme sous diverses formes et l'effondrement du marché unique dans son ensemble.

1. 1992 : un succès indéniable mais mitigé

Le programme pour le marché unique proposé par la Commission en 1985 visait la pleine réalisation du principal objectif du Traité de Rome : la libre circulation

des biens, des services, des capitaux et des personnes dans la Communauté. Il visait aussi le rétablissement de la compétitivité de l'économie européenne, qui stagnait depuis les deux chocs pétroliers et souffrait d'un mal qualifié avec mépris d'"eurosclérose". Le marché unique a d'ailleurs été décrit comme l'expérience la plus ambitieuse jamais tentée dans le monde industrialisé en matière de politique de l'offre. Et il s'est avéré que ce projet fut une réussite. Le programme pour le marché unique n'était cependant pas la première tentative de la Commission pour aller au-delà des succès de l'Union douanière et de la politique agricole commune. Quels sont donc les facteurs ayant contribué à son succès ?

1.1. Les principales clés du succès

Plusieurs facteurs ont joué, certains inhérents à la proposition de la Commission. Premièrement, le projet de marché unique a été présenté comme une initiative globale de politique économique. La Commission a donc insisté pour qu'il soit adopté et mis en œuvre dans son ensemble : les gouvernements ne pouvaient pas choisir uniquement les éléments qui les intéressaient. Deuxièmement, la Commission est parvenue à convaincre les États membres que le programme manquerait de crédibilité si les dispositions du traité, qui exigeaient que la règle de l'unanimité s'applique à la plupart des décisions, étaient conservées en l'état. L'Acte unique européen de 1986 y a remédié : avec certes de nombreuses exceptions, il permettait de prendre la plupart des décisions à la majorité qualifiée. Troisièmement, les juristes de la Commission se sont appuyés sur une interprétation large du fameux arrêt « cassis de Dijon » et d'autres arrêts de la Cour de justice, selon lesquels la libre circulation pouvait être établie dans de nombreux cas sur le principe de reconnaissance mutuelle, sans passer par l'harmonisation

des droits nationaux. Cela permettait de réduire le nombre de textes législatifs et de rendre le programme plus gérable. Quatrièmement, la Commission s'est inspirée de l'excellence de certains États membres (l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni) pour l'établissement des normes. L'existence d'un système européen cohérent dans ce domaine et dans celui de la certification des produits, à l'initiative des entreprises, constituait en effet l'élément clé du programme. Il s'agissait non seulement d'éviter que les gouvernements n'invoquent des différences de normes à des fins protectionnistes mais aussi de promouvoir des normes européennes élevées. Enfin, l'établissement d'un délai pour la mise en œuvre du programme (fin 1992) a introduit un élément d'urgence dans le processus.

Toutefois, cette tentative audacieuse n'aurait pas réussi sans l'influence d'autres facteurs. Le programme a ainsi été porté par la tendance politique de l'époque, qui était à une plus grande libéralisation et à une moindre intervention de l'État. Par ailleurs, les entreprises européennes qui l'avaient appelé de leurs vœux, ont contribué avec enthousiasme à l'achèvement du marché unique. Un cercle vertueux s'est ainsi mis en place : dès que les entreprises ont pris conscience que l'engagement des institutions était sérieux, elles ont commencé à anticiper le processus politique dans leurs décisions de marketing et d'investissement, ce qui, en retour, a permis de surmonter plus facilement les obstacles nationaux, bureaucratiques et sectoriels subsistants.

Tous ces changements ont établi en Europe un climat complètement nouveau et contribué à créer les conditions du développement d'autres domaines. Tout d'abord, le renforcement de l'intégration du marché a rendu moins acceptables les comportements anticoncurrentiels des entreprises, mais aussi des gouvernements sous la forme d'aides d'État, et renforcé la Commission dans son rôle de gardienne de la concurrence. Certes, le traité confiait aux États la question de la propriété publique. Toutefois, la pression concurrentielle des marchés et le nouvel « activisme » de la Commission dans le contrôle des aides d'État ont conduit, avec d'autres facteurs, aux privatisations massives des années 1990, en particulier, mais pas seulement, en France et en Italie.

D'autre part, l'influence combinée de la restructuration de l'industrie européenne et de la nouvelle situation résultant de l'élargissement à l'Europe du Sud a permis le renforcement des instruments dont disposait

la Communauté pour promouvoir la solidarité et la cohésion sociale. Concrètement, des mesures limitées, mais non négligeables, ont été prises pour établir des normes sociales minimales tandis que les fonds structurels étaient fortement développés.

1.2. Les faiblesses du projet

Bien qu'indéniable, le succès du projet de marché unique avait toutefois ses limites. Bien sûr, ce projet a profité de la croissance économique mondiale de la fin des années 1980, mais il a aussi contribué à créer des millions d'emplois. Plus important, il a renforcé le potentiel de croissance de l'économie et fortement augmenté le choix pour les consommateurs. Néanmoins, il présentait aussi de nombreux défauts. D'une part, vitesse et qualité faisant souvent mauvais ménage, certaines directives adoptées sous la pression des délais présentaient des défauts techniques. D'autre part, des dérogations nationales ont été accordées, si bien que le marché intérieur était moins « unique » qu'il n'aurait dû l'être initialement.

Conformément au traité, les directives sur le marché unique devaient pleinement prendre en compte les questions environnementales et de protection et sécurité du consommateur. Toutefois, à l'issue de révisions profondes, chacune de ces politiques s'est vue attribuée une base propre dans le traité. Les directives relatives au marché unique visent normalement une pleine harmonisation, indispensable pour établir des « règles du jeu » équitables. Les directives adoptées dans d'autres domaines se bornent habituellement à instaurer des normes minimales que les États membres peuvent renforcer s'ils le souhaitent. Cette situation ne devrait pas poser problème si la logique motivant le choix des bases juridiques était évidente. Malheureusement, il n'en est pas toujours ainsi, en particulier sur les questions environnementales. Des affaires ont été portées devant la Cour de justice pour clarification mais aucune doctrine juridique uniforme n'a émergé à ce jour. Or, ce flou a aggravé l'incertitude juridique.

Comme indiqué précédemment, deux instruments juridiques régissaient le système : la reconnaissance mutuelle et les directives. La première solution était bien moins intrusive et se passait de négociations politiques. Elle pouvait néanmoins être contestée auprès des tribunaux nationaux ou de la Cour de justice, procédure qui pouvait s'avérer longue, imprévisible et coûteuse, surtout pour les PME. En effet, les systèmes

juridiques nationaux, qui ne fonctionnent pas toujours selon des principes uniformes, sont parfois longs et inefficaces, d'autant qu'ils n'apprennent que progressivement à interpréter et appliquer le droit européen. De plus, les recours transnationaux étaient parfois difficiles, même lorsqu'un jugement favorable avait été rendu. C'est pourquoi, les entreprises ont demandé une réglementation aussi limitée que possible, tout en réclamant une sécurité juridique, ce qui a conduit à une situation paradoxale : des sociétés exigeaient une directive dans des cas où, selon la Commission, la reconnaissance mutuelle aurait suffi.

Cependant, la sécurité juridique offerte par les directives n'est pas toujours évidente. Outre les imperfections des textes et les éventuelles dérogations, des divergences significatives peuvent apparaître lors de la transposition de la directive en droit national. En théorie, les directives sont très détaillées pour éviter ce biais, mais les États membres ne les appliquent pas toujours avec la même vitesse ou la même précision. Les entreprises transnationales doivent donc parfois composer avec autant de lois que d'États membres, sans garantie absolue que ces lois sont identiques ou interprétées de la même manière. Cette situation constraint la Commission à contrôler constamment l'application des directives et alourdit le travail de la Cour de justice. Cette dernière a décidé que les directives pouvaient être invoquées par les tribunaux, même en l'absence de transposition formelle dans le droit national, ce qui peut soulever de nouveaux défis juridiques, avec tous les inconvénients évoqués précédemment. C'est pourquoi l'harmonisation des lois nationales ou leur remplacement par un texte unique peut parfois s'avérer difficile. Le recours à des règlements, directement applicables, plutôt qu'à des directives serait peut-être plus efficace, mais il soulèverait des questions constitutionnelles dans certains États membres.

La deuxième raison expliquant pourquoi la mise en place du programme de marché unique, même si elle a été un relatif succès, n'a cependant pas répondu à toutes les attentes, tient à la règle de l'unanimité, qui prévalait dans certains domaines politiques, même après l'adoption de l'Acte unique européen. Ceci était particulièrement vrai en matière fiscale. Ainsi, le compromis final sur le régime de TVA applicable aux transactions transeuropéennes reste complexe, coûteux et donc insatisfaisant pour les entreprises. Un autre point délicat est celui de l'abolition des contrôles aux frontières pour les personnes (« les accords de Schengen »). À l'origine, la question n'était pas d'ordre économique :

il s'agissait de montrer qu'outre les consommateurs et les entreprises, les citoyens pouvaient aussi tirer des avantages concrets du marché unique. Étant donné qu'elle était soumise à l'unanimité, l'abolition des contrôles aux frontières a été mise en place bien plus tard et ne concerne pas encore tous les États membres.

Le programme du marché unique a finalement permis d'instaurer trois des quatre « libertés » (biens, capitaux et personnes). La libre-circulation des services n'a pas été établie, notamment parce que les États membres et la Commission n'avaient pas bien pris conscience de l'importance croissante de ce secteur. Certes, plusieurs directives ont été adoptées dans le cadre du programme initial ou dans les années qui ont suivi. Toutefois, elles étaient incomplètes (services bancaires et financiers), peinaient à suivre les progrès technologiques (télécommunications) ou restaient insuffisantes (énergie). La Commission a par la suite tâché de pallier ce problème avec une initiative de portée générale sur les services, la directive dite « Bolkestein ». Ce texte, mal rédigé, a fait l'objet d'une campagne de communication désastreuse, notamment sur le thème controversé du « plombier polonais ». Quand la directive a enfin été adoptée, elle n'était que le pâle reflet de ses ambitions originelles et à ce jour, elle n'a pas été entièrement appliquée.

2. Le marché unique aujourd'hui : il est temps d'agir à nouveau

Les évolutions du marché unique et sa pertinence doivent être analysées dans le contexte de la crise économique actuelle. L'adoption des deux nouveaux Actes pour le marché unique pourrait permettre de dépasser nombre de ses limites.

2.1. Les limites du marché unique actuel et la compétitivité européenne

Le programme pour le marché unique a été établi pour accroître la compétitivité de l'économie européenne. Néanmoins, ceux qui l'ont conçu savaient pertinemment que les problèmes traités au niveau européen n'étaient pas les seuls à peser sur la compétitivité globale. Certains étaient même entièrement ou principalement de la compétence des États membres : le fonctionnement des marchés de l'emploi, les politiques fiscales, l'efficacité et l'intégrité des administrations publiques et des systèmes juridiques, les infrastructures, les aides à la recherche et au développement

ainsi que l'enseignement. Aux États-Unis, la grande mobilité de la main-d'œuvre garantit l'efficacité du « marché unique ». En Europe, cette mobilité se heurte à des barrières linguistiques et culturelles, sans parler des obstacles juridiques, dont la transférabilité limitée des droits à la retraite. Or, l'approfondissement de l'intégration des marchés n'a fait que renforcer l'importance de ces facteurs.

L'UE a essayé de remédier à ces problèmes par la stratégie de Lisbonne, censée faire de l'Europe « l'économie la plus compétitive du monde » à l'horizon 2010. Cette stratégie, qui comprenait plusieurs objectifs louables, n'a produit quasiment aucun résultat car sa mise en œuvre devait se faire presque entièrement à l'échelle intergouvernementale, sur la base de la « méthode ouverte de coordination ». La Commission a essayé de se montrer plus active dans certains domaines, mais souvent sans succès. En matière de fiscalité des entreprises, par exemple, les disparités entre États membres sont à l'origine de perturbations et de difficultés pour les multinationales souhaitant développer leurs activités dans toute l'Europe de manière efficace et transparente. Il faudrait donc harmoniser au moins l'assiette de l'impôt, mais plusieurs tentatives de la Commission en ce sens se sont heurtées à la règle de l'unanimité. De même, le programme de Réseaux transeuropéens (TEN) devait pallier la mauvaise interconnexion des infrastructures de transport et d'énergie, mais ses résultats ont été limités en raison de problèmes politiques et d'un financement insuffisant. Par ailleurs, le programme commun de recherche et développement dispose de ressources importantes, mais il n'est pas assez ciblé et souffre d'une bureaucratie excessive. Il en est de même pour les fonds structurels.

L'Union monétaire a été acceptée, en partie en tant que projet politique, mais aussi comme complément indispensable à l'achèvement du marché unique. La décennie qui a suivi le lancement de l'euro a d'ailleurs été très favorable aux entreprises européennes, avec un environnement monétaire stable et des taux d'intérêt faibles. Depuis, la crise a bouleversé cette situation. Les défauts du système instauré à Maastricht sont bien connues : le « pacte de stabilité » était censé contraindre les États membres à respecter la discipline budgétaire mais aussi à entreprendre les réformes structurelles nécessaires à la compétitivité de leur économie. Toutefois, rares sont ceux qui se sont pliés aux règles. Les autres ont cru pouvoir profiter de la protection de l'euro, de taux d'intérêt faibles et de la complaisance des marchés financiers

pour se passer de réformes. L'échec de la stratégie de Lisbonne a, lui aussi, accru les divergences entre les États membres. La crise a mis au jour des écarts de compétitivité et de productivité, dans certains cas plus importants qu'avant l'introduction de l'euro. Ces questions sont aujourd'hui enfin traitées dans le contexte des mesures à l'étude pour réformer la gouvernance de la zone euro, un point que la présente tribune n'aborde que pour mémoire. Il est toutefois important de considérer l'influence de la crise sur l'intégrité du marché unique.

2.2. Deux « Actes pour le marché unique » lancés dans le contexte de la crise

Quand la crise, née aux États-Unis, a atteint l'Europe, la plus grande crainte a été de voir une résurgence du protectionnisme. Heureusement, ce phénomène est resté limité, mais la crise a eu d'autres effets négatifs sur le marché unique.

Ainsi, le principal domaine dans lequel l'intégration a reculé est celui des services bancaires et financiers. Ces vingt dernières années, les banques européennes avaient non seulement développé leurs opérations transnationales mais aussi entrepris un processus de consolidation, concrétisé par l'apparition de plusieurs banques paneuropéennes. Or l'effet combiné de la pression du marché et de l'intervention des régulateurs nationaux aboutit aujourd'hui à une fragmentation et une renationalisation croissantes du système bancaire européen. Les lacunes de la réglementation du système financier ont ainsi été révélées et il est clair que les conséquences de ce phénomène sur l'avenir des banques européennes ainsi que son influence sur la dette souveraine et sur le marché unique dans son ensemble pourraient être dévastatrices. Cette question est traitée dans le contexte de la réforme de la zone euro et n'entre pas non plus dans le cadre de cette tribune. Il convient cependant d'observer que la nécessité impérieuse de composer avec la crise de la zone euro risque d'être difficile à concilier avec l'intégrité du marché unique des services financiers dans l'ensemble de l'UE.

Un effet plus général de la crise a été de réduire les ambitions politiques en matière d'intégration. De fait, sans devenir ouvertement protectionnistes, les États membres sont désormais clairement plus centrés sur eux-mêmes. La suggestion, anodine en apparence, de réserver aux produits nationaux des rayons dans les supermarchés, témoigne de la volonté forte des pays

de protéger leurs intérêts nationaux. Consciente de ce problème, la Commission a rappelé à plusieurs reprises aux États membres que le marché unique restait un instrument essentiel pour la compétitivité et la croissance. Une nouvelle difficulté se pose toutefois : alors que le milieu des affaires avait activement soutenu le programme pour le marché unique des années 1980 et était même à son initiative, il semble aujourd'hui divisé. Or, quand ils se rencontrent, les chefs d'entreprise s'entendent aisément pour blâmer les gouvernements mais sont peu loquaces quand il s'agit de formuler des suggestions. Les entreprises semblent demander aux gouvernements de ne pas intervenir à l'intérieur des frontières nationales mais de se préparer à les protéger de la concurrence étrangère, venue ou non de l'UE.

La Commission a donc chargé l'ancien commissaire, aujourd'hui Président du Conseil italien, Mario Monti de rédiger un rapport sur le moyen de susciter un nouvel intérêt pour le marché unique. S'inspirant de ce rapport, elle a publié en 2011 un premier Acte pour le marché unique, puis un autre en octobre 2012. Ces deux textes portent essentiellement sur les services, l'énergie, l'économie numérique et la propriété intellectuelle. Ces priorités sont tout à fait pertinentes : les textes actuels abordent peu les deux premiers domaines et les deux autres nécessitent une adaptation constante des règles à des évolutions technologiques rapides et à l'influence de la mondialisation. Certains pourraient dire que les propositions de la Commission manquent néanmoins d'ambition dans certains cas. Ainsi, la politique énergétique requiert une approche plus globale combinant l'organisation du marché au sein de l'UE et une politique commune à l'égard des fournisseurs extérieurs. *Notre Europe - Institut Jacques Delors* a déjà formulé des propositions détaillées à cet égard¹. Par ailleurs, un système réglementaire plus centralisé, éventuellement organisé autour d'une autorité commune, favoriserait très probablement le développement d'un marché intégré et concurrentiel des services de télécommunications.

Les propositions de la Commission ont soulevé des questions plus larges. À l'époque de la publication du premier Livre blanc sur le marché unique, en 1985, l'objectif principal de la Commission était de susciter un sentiment d'urgence. D'ailleurs, bon nombre des propositions concrètes sur le moyen d'établir le marché unique avaient déjà été présentées auparavant. Ce n'est malheureusement pas le cas des deux Actes pour le marché unique. En effet, les propositions juridiques spécifiques du premier Acte pour le marché unique ont

été formulées mais n'ont fait l'objet d'aucune décision à ce jour ; et aucune de celles du second Acte pour le marché unique n'a été soumise ou n'est même prête à être discutée. De plus, le Conseil européen ne s'est jamais vraiment penché sur ces documents, qui n'ont été évoqués que du bout des lèvres dans les communiqués finaux. La Commission semble donc ne pas parvenir cette fois-ci à inspirer le sentiment d'urgence nécessaire.

3. Le marché unique et la “politique industrielle européenne”

Une attention particulière devrait enfin être accordée à la politique industrielle européenne, car la crise actuelle pourrait entraîner une résurgence du protectionnisme sous diverses formes et l'effondrement du marché unique dans son ensemble.

3.1. La fragmentation du marché unique : un défi pour la politique industrielle européenne

S'il est vrai que l'Union a jusqu'ici échappé au protectionnisme ouvert, elle est confrontée à un défi tout aussi dangereux que, curieusement, les deux documents de la Commission sur le marché unique n'abordent même pas. Or, pour fonctionner efficacement par-delà les frontières nationales, le marché a besoin que les producteurs soient organisés à l'échelle internationale. Par ailleurs, pour tirer le bénéfice maximum du marché unique et rivaliser avec le reste du monde, une restructuration industrielle à l'échelle continentale est nécessaire. Déjà partiellement réalisée dans le secteur manufacturier, cette restructuration l'est beaucoup moins dans celui des services.

Cette situation soulève la question controversée de la « politique industrielle ». Ce sujet a toujours été sensible dans l'UE en raison d'importantes divergences dans les traditions nationales, allant du laissez-faire britannique à la très forte prévalence de la propriété publique en Italie en passant par l'interventionnisme français. Avec l'intégration du marché et le vent plus libéral qui a soufflé sur les années 1980 et 1990, l'UE a semblé converger vers une approche commune dans laquelle le secteur public interviendrait seulement sur les facteurs susceptibles de renforcer la compétitivité (notamment R&D, gouvernance d'entreprise, réglementation saine, efficacité des marchés financiers, fiscalité et marché du travail) mais pas dans la gestion des entreprises. Dans les faits, nombre de gouvernements

n'ont jamais renoncé à l'idée d'avoir des « champions nationaux », tendance que la crise n'a fait qu'accroître.

L'obsession de la propriété s'efface aujourd'hui devant le souci, plus compréhensible, de préserver l'emploi. Les deux mots clés du moment sont en effet « contrôle » et « relocalisation ». La rhétorique officielle évoque ces deux préoccupations essentiellement en termes de concurrence déloyale des pays émergents. Pourtant, la plupart des investissements européens dans les pays en développement visent à conquérir leurs marchés ; les délocalisations motivées par les coûts se produisent très souvent au sein même de l'UE, principalement vers l'Europe de l'Est. Les nouveaux membres risquent donc de ne pas jouir du principal avantage de leur adhésion à l'UE : la possibilité de faire jouer les différences de coûts pour attirer les investissements étrangers.

Le contrôle est une notion floue dans un contexte où les marchés financiers sont ouverts. Toutefois, tous les États membres ont tâché de conserver, de manière plus ou moins subtile, un contrôle « national » et des emplois nationaux dans des secteurs qu'ils considèrent comme « stratégiques ». Si les moyens divergent, le résultat ne change pas. Il serait trop long de citer tous les exemples mais en voici quelques-uns : Alitalia, Telecom Italia, Danone, France Télécom, Opel et l'échec récent de la fusion entre BAE et EADS. Même quand une fusion est enfin autorisée, l'intervention politique la rend moins efficace qu'elle ne l'aurait été dans les conditions normales du marché. Par ailleurs, un grave problème propre à l'Europe est souvent négligé : les fusions d'entreprises de taille égale échouent dans la plupart des cas, en particulier quand les gouvernements conservent une part importante de leurs actions. Du reste, même quand des fusions aboutissent autour d'un acteur dominant, la culture de management reste une question cruciale. En effet, s'il est difficile d'unifier politiquement des pays aux traditions, aux histoires et aux langues différentes, il en va de même des entreprises. La culture managériale américaine, forte et profondément mondialisée, permet d'intégrer facilement des dirigeants étrangers et d'obtenir le meilleur d'eux. La situation est en général différente en Europe, où la résistance aux cultures de management extérieures est plus forte et peut facilement être exploitée à des fins politiques. Les fusions sont d'ailleurs souvent plus réussies quand des sociétés américaines acquièrent des entreprises européennes que dans le cas contraire, la culture d'entreprise étant internationale aux États-Unis et nationale en Europe.

Cette situation pourrait avoir des effets durables sur la compétitivité des entreprises européennes et un effet dévastateur sur certains secteurs, tels que les télécommunications et le transport aérien, qui doivent absolument consolider leurs activités au-delà des frontières nationales pour affronter une concurrence mondiale féroce. Le cas de la défense est particulier. Il est en effet compréhensible qu'en l'absence de politique de défense commune et d'autorité politique unique pour veiller à son application, les gouvernements souhaitent conserver une certaine influence sur « leur » industrie de défense. Cependant, si des considérations politiques font obstacle à un processus de restructuration, si essentiel à ce secteur très fragmenté, les conséquences sur le développement à long terme des capacités de défense européennes pourraient être graves.

Dans ce contexte, la Commission ne dispose pas de nombreux outils, excepté la politique de concurrence et la protection de la liberté d'investissement. Ces instruments sont puissants mais les gouvernements ont appris à les contourner. Par ailleurs, les entreprises elles-mêmes sont souvent réticentes à l'idée de tenir tête à un gouvernement hostile et de s'engager dans une bataille juridique longue et à l'issue incertaine. Il est fort probable que sous l'influence de la mondialisation, les fusions finissent par se produire, mais que leur coût économique et social soit plus élevé et qu'elles profitent plus souvent à des concurrents non européens que si les entreprises de l'UE avaient pu décider de leur propre destin.

3.2. La politique industrielle européenne : quel contenu ?

Est-ce tout ce que l'UE peut faire ? En l'état actuel du cadre institutionnel, financier et juridique, la réponse est sans doute affirmative, avec toutefois une précision de taille. Normalement, un secteur en proie à des difficultés structurelles doit assumer seul sa restructuration, le rôle du gouvernement étant limité à la prise en charge des conséquences sociales. Il existe cependant des cas dans lesquels ce n'est pas possible politiquement, car les gouvernements ne peuvent s'empêcher d'intervenir pour sauver « leurs » producteurs et « leurs » emplois. C'est particulièrement vrai lorsque le problème structurel est lié à une capacité de production excédentaire et que chaque gouvernement est tenté de faire en sorte que les mesures visant à réduire cette capacité soient prises ailleurs. En théorie, la Commission pourrait contrôler les aides d'État pour sanctionner ces comportements. Dans les faits, quand l'intervention publique est massive, généralisée... et

approuvée par la population, la répression des abus peut ne pas suffire.

Un moyen moins coûteux, sur les plans politique, social et économique, de traiter ces situations est d'instaurer sous contrôle public un « cartel de crise », qui organise une réduction progressive des capacités de production avec ou sans aide financière publique. Cette méthode a été utilisée dans les années 1980 et 1990 lors de la crise du secteur sidérurgique. L'opération a été douloreuse et difficile mais a connu un succès relatif dans le sens où elle a limité les dégâts.

L'industrie automobile connaît actuellement un problème structurel de nature comparable. En novembre 2012, la Commission européenne a publié sa communication « Cars 2020² », qui comporte une analyse globale du secteur automobile et un certain nombre de lignes directrices portant notamment sur le développement technologique, le rendement énergétique, la sécurité routière et la sécurité des véhicules, la mobilité durable, la stabilité réglementaire et l'intégrité du marché unique. Toutefois, si elle fait un rappel utile des politiques et projets existants susceptibles d'intéresser ce secteur, elle propose peu de nouvelles initiatives. Elle aborde les grands problèmes de long terme mais ne traite pas la question cruciale du moment, à savoir la surcapacité de cette industrie, et implicitement des États membres. Alors que les États-Unis sont parvenus à restructurer leur industrie grâce à des aides publiques, en Europe, la situation a continué à se dégrader : dans un contexte de guerre des prix, les gouvernements continuent à intervenir dans les décisions des entreprises et les distorsions de concurrence augmentent. Cette approche pourrait se révéler trop complaisante et la Commission risque, alors que la crise empire, de tomber dans le « piège des aides d'État » décrit ci-dessus. La détermination à intervenir alors que les distorsions existent déjà peut être juridiquement justifiée mais elle est inefficace sur le plan politique. En 2009, *Notre Europe - Institut Jacques Delors* a publié un *Bref*³ qui invitait l'UE, pour éviter ce piège, à envisager l'institution d'un « cartel de crise » pour le secteur automobile. À ce jour, ni la Commission, ni les gouvernements, ni même la majorité des sociétés concernées n'ont considéré une telle option.

De plus, la définition de normes est à la fois un outil d'ouverture des marchés et un instrument de « politique industrielle ». Connue dans le monde entier, l'excellence des normes européennes a facilité par le passé

les exportations du vieux continent. L'exemple le plus emblématique est celui du succès mondial du GSM et de la carte SIM. En effet, le marché de la téléphonie mobile s'était développé beaucoup plus vite en Europe qu'aux États-Unis et les téléphones européens étaient déjà petits, esthétiques et fonctionnels quand ceux proposés aux consommateurs américains restaient lourds et encombrants. Récemment, cette excellence a été remise en cause. Bien sûr, le système européen de définition des normes est plus ouvert, transparent et inclusif que celui des États-Unis. Toutefois, il est aussi plus lent et moins flexible, un inconvénient quand les technologies évoluent rapidement et que les marchés les plus dynamiques se trouvent ailleurs. C'est même un handicap, en particulier dans le domaine crucial des technologies de l'information. D'ailleurs, les successeurs du GSM, la G3 et la G4 ne sont pas spécifiquement européens. Traditionnellement, le point fort de l'Europe en la matière est la fabrication d'équipement et de téléphones mobiles. Les nouvelles normes dépendent de plus en plus de la coordination entre les fabricants de téléphones, ceux d'ordinateurs, les opérateurs de télécommunications et les fournisseurs d'applications et de contenus Internet. Or dans certains de ces domaines, l'Europe est en retard par rapport aux États-Unis et à l'Asie. De plus, l'Europe n'est pas le marché le plus dynamique pour ces produits et la rentabilité a glissé vers des segments de la chaîne de valeurs qui ne sont pas ses points forts. D'ailleurs, les fabricants européens d'équipements, certains parmi les plus gros acteurs mondiaux, sont en difficulté, ce qui est inquiétant et devrait retenir l'attention des gouvernements et des autorités de réglementation.

L'établissement du marché unique a contredit les craintes et les attentes selon lesquelles l'Europe allait devenir une « forteresse ». En effet, la Commission et la majorité des gouvernements et des entreprises européennes sont restés de fervents partisans du libre-échange. Toutefois, la mondialisation, la crise et l'échec du cycle de Doha ont soulevé de nouveaux défis venant essentiellement des pays émergents. Ces derniers sont perçus à la fois comme des exportateurs à faibles coûts venant perturber l'équilibre établi, de nouveaux marchés potentiels à la croissance bien supérieure à celle de l'Europe, des destinations intéressantes pour les investissements et d'éventuelles sources d'investissements présentant cependant un risque politique. Ces perceptions ne sont pas uniformes selon les pays de l'UE et les entreprises : l'UE a certes une politique commerciale commune mais pas d'approche commune

de la mondialisation. Ainsi, les industriels et les gouvernements européens se considèrent comme des concurrents lorsqu'ils visitent des pays étrangers.

Ce problème pèse sur la « politique industrielle », notamment quand il s'agit d'attirer les investissements des pays émergents. Ces derniers sont, du moins en théorie, des économies de marché mais le protectionnisme et l'interventionnisme politique y sont partout plus élevé qu'en Occident. Certains disposent en outre d'excédents considérables pour lesquels ils cherchent des investissements rentables, notamment en Europe. D'un côté, ces investissements sont souhaitables, voire nécessaires. De l'autre, certains fonds et entreprises, surtout chinois et russes, desquels ils proviennent sont juridiquement ou *de facto* sous contrôle politique. L'attitude des États membres face à ce dilemme ainsi que leurs sensibilités géopolitiques diffèrent, générant des divergences qui compliquent la lutte contre la tendance à défendre les « champions nationaux ». Il serait donc utile d'établir dans l'UE un mécanisme similaire au *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) des États-Unis, qui permettrait, sous le contrôle de la Commission, un examen conjoint de ces

investissements au regard de critères fixés d'un commun accord.

Conclusion

Le programme pour le marché unique européen a été conçu dans un contexte de stagnation du continent il y a vingt ans. Aujourd'hui, l'Europe est à nouveau confrontée à d'importantes difficultés venues de l'intérieur de l'UE ou du monde extérieur par le biais de la mondialisation. En dépit d'avancées, le marché unique n'a pas encore été parachevé pour les raisons évoquées dans cette tribune. Cependant, l'approfondissement de l'intégration est sans aucun doute source de nombreuses opportunités de croissance et de stabilité, que l'Europe recherche tant de nos jours. Les dirigeants européens devraient donc tirer les leçons des décennies passées, résister à la tentation d'un recours dérisoire au protectionnisme et ne pas craindre de poursuivre l'instauration de la pleine liberté de circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services.

1. Sami Andoura, Leigh Hancher et Marc Van der Woude, « Vers une Communauté européenne de l'énergie : un projet politique », sur une proposition de Jacques Delors, *Étude n° 76, Notre Europe*, juillet 2010.
 2. Commission européenne, « CARS 2020 : plan d'action pour une industrie automobile compétitive et durable en Europe », Communication COM (2012) 636 final, 8.11.2012.
 3. Ricardo Perissich, « Un plan de sauvetage pour l'industrie automobile européenne ? », *Bref n° 10, Notre Europe*, avril 2009.

Sur le même thème...

LE MARCHÉ UNIQUE, PIERRE D'ANGLE DE L'UE

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012

COMPÉTITION, COOPÉRATION, SOLIDARITÉ : NOUVEAUX DÉFIS

Kristina Maslauskaitė, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012

LE « TRIPTEQUE » DE JACQUES DELORS : BILAN ET PERSPECTIVES

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012

POUR UNE NOUVELLE RELANCE DU MARCHÉ UNIQUE

Jacques Delors, *Tribune - Viewpoint, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012

UN STATUT EUROPÉEN DES MUTUELLES ?

Eulalia Rubio, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*