



DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
ET DE LA MODERNISATION

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

Sous-direction de la Formation et des Concours

Bureau des Concours et Examens professionnels

RH4B

**CONCOURS EXTERNE ET INTERNE POUR L'ACCÈS A L'EMPLOI DE
CONSEILLER DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (CADRE D'ORIENT)
AU TITRE DE L'ANNÉE 2020**

ÉPREUVES ÉCRITES D'ADMISSIBILITÉ

Mardi 10 septembre 2019

ECONOMIE

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse de données économiques ainsi que des enjeux économiques et de développement internationaux

Durée totale de l'épreuve : 5 heures

Coefficient : 3

SUJET AU VERSO

Ce dossier comporte 57 pages (page de garde et sommaire non compris)

SUJET

« Quelle stratégie industrielle en Europe ? »

SOMMAIRE

Document 1 Jean Sébastien, Perrot Anne, Philippon Thomas, *Concurrence et commerce : quelles politiques pour l'Europe*, Les notes du conseil d'analyse économique, n°51, mai 2019 (12 pages).

Document 2 Boutelet Cécile, *En Allemagne, le retour de la politique industrielle*, Le Monde, 11 février 2019 (2 pages).

Document 3 Bezat Jean-Michel, Boutelet Cécile, Ducourtieux Cécile, *Le veto à la fusion Alstom-Siemens, un électrochoc pour l'Europe*, Le Monde, 7 février 2019 (2 pages).

Document 4 Guillou Sarah, *OFCE : Doit-on s'inquiéter de la stratégie industrielle de la Chine ?*, Policy brief n°31, le 30 janvier 2018 (16 pages).

Document 5 Dumond Julien, Landais Martin, Offret Pierre, *Les nouvelles routes de la soie*, Trésor-éco, n°229, octobre 2018 (8 pages).

Document 6 *Communication from the commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee, the committee, of the regions and the European investment bank*, European commission, 13 septembre 2017 (17 pages).

Concurrence et commerce : quelles politiques pour l'Europe ?

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 51, mai 2019

La politique de la concurrence européenne est actuellement soumise à des questions sur son efficacité et sa finalité. Il lui est notamment reproché de nuire à l'émergence d'entreprises de grande taille. Au-delà du fait que la taille ne confère pas toujours un avantage déterminant, les comparaisons effectuées dans cette *Note* montrent que la politique de la concurrence en Europe donne plutôt des signes de succès au regard de ses finalités actuelles, favorisant l'investissement, la productivité et le pouvoir d'achat. S'agissant des préoccupations relatives à la concurrence internationale, c'est l'articulation avec la politique commerciale qu'il faut interroger. Cette *Note* défend l'idée selon laquelle l'Europe ne doit pas sacrifier sa politique de la concurrence mais plutôt se montrer plus exigeante pour défendre ses intérêts et faire appliquer les règles, dans le respect de ses engagements internationaux.

Depuis les années 2000, la concentration et les marges bénéficiaires ont plus augmenté aux États-Unis qu'en Europe. Dans le même temps, le pouvoir d'achat et l'investissement américains ont eux aussi connu des baisses plus importantes. Ainsi, ce n'est pas la politique de concurrence européenne qui serait trop rigoureuse mais celle des États-Unis qui serait trop laxiste. Cela ne signifie pas pour autant que la politique de la concurrence européenne ne doit pas évoluer. À ce titre, face aux problèmes de délais excessifs des procédures d'abus de position dominante, nous recommandons de faciliter l'usage des mesures provisoires. De la même façon, nous sommes en

faveur d'un contrôle *ex post* de certaines concentrations pour lutter contre les acquisitions préemptives.

Concernant la politique commerciale, l'objectif prioritaire doit rester une réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant prioritairement les subventions industrielles et les obligations de transparence sur les mesures non tarifaires, sur la mise en œuvre des réglementations et sur les subventions. Toutefois, face aux difficultés et au temps nécessaire pour faire évoluer les règles de l'OMC, il est impératif de consolider dans le même temps la défense des intérêts européens. Nous recommandons de renforcer la vigilance et l'exigence dans l'application du principe de réciprocité dans l'accès au marché, notamment en ayant recours de manière plus stratégique et plus offensive au système de consultation et de règlement des différends en cas de manquements. Les marchés publics sont aussi un domaine important dans lequel une action en faveur d'une plus grande réciprocité est nécessaire. Pour incarner et mettre en œuvre cette exigence de réciprocité, nous sommes favorables à la nomination d'un procureur commercial européen. Concernant les subventions, nous recommandons de renforcer les obligations de transparence et de faciliter l'adoption de mesures compensatoires lorsque les subventions d'un partenaire sont préjudiciables, mais aussi d'utiliser de façon plus réactive les instruments de défense commerciaux en cas de subventions industrielles ou de pratiques concurrentielles déloyales préjudiciables aux intérêts européens.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a CEPII, membre du CAE ; ^b Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, membre du CAE ; ^c Université de New York, membre du CAE.

Un problème de concurrence en Europe ?

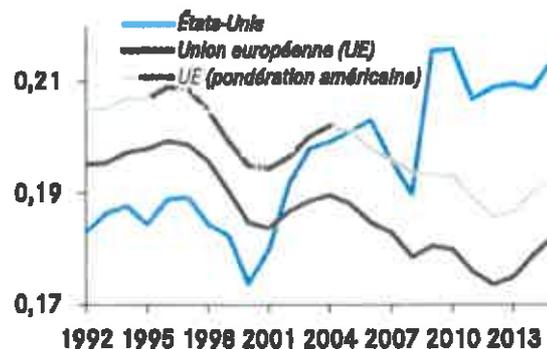
La politique européenne de la concurrence repose sur deux piliers : une doctrine claire de protection des consommateurs européens et une indépendance affirmée de son application par la Commission, qui garantit son impartialité et fonde la confiance des États envers ses décisions. Cette politique est parfois accusée de freiner la réalisation d'objectifs stratégiques de l'Union. Pour évaluer ce point, nous analysons les effets de la politique de concurrence en Europe en la comparant avec les États-Unis. Le champ de notre analyse inclut l'ensemble des politiques qui ont un impact sur les structures de marché et les comportements concurrentiels des entreprises : le contrôle des concentrations, mais aussi les aides d'État, et l'ouverture des marchés publics et privés.

Concurrence, concentration et partage de la valeur ajoutée

Jusqu'aux années 2000, les marchés américains sont plus concurrentiels que les marchés européens, avec des prix plus bas et des marges souvent inférieures. Ces tendances s'inversent ensuite, avec une forte hausse des marges bénéficiaires aux États-Unis, mais pas en Europe (voir graphique 1). Cette évolution des marges peut être mise en parallèle avec l'évolution de la concentration au cours des quinze dernières années : en hausse marquée aux États-Unis, elle est relativement stable en Europe. Mesurer la concentration en Europe (soit 28 États membres dans lesquels le degré de concentration peut être disparate selon les secteurs) est un exercice plus compliqué qu'aux États-Unis, mais toutes les études disponibles concluent que la hausse est nettement plus forte aux États-Unis que dans l'Union européenne¹. Par ailleurs, concernant les États-Unis, ce résultat reste vrai lorsque les géants du numérique (GAFAM) sont exclus. En revanche, les marges sont stables ou en baisse lorsque l'analyse est limitée aux secteurs soumis à la concurrence internationale.

Constat 1. Aux États-Unis, on observe une hausse significative de la concentration dans de nombreux secteurs et une déformation du partage de la valeur ajoutée en faveur des profits. Ce n'est pas le cas en Europe.

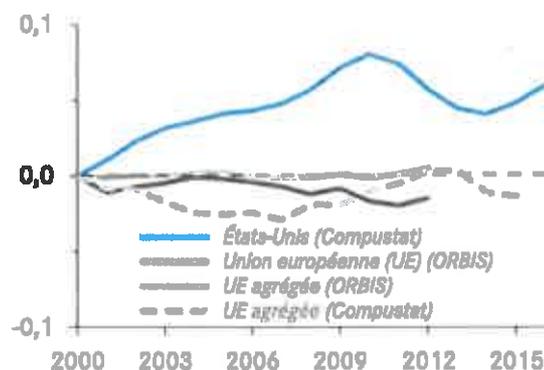
1. Évolution de marges bénéficiaires aux États-Unis et en Union européenne, 1992-2015



Lecture : Taux de profit pour le secteur des entreprises autres que l'agriculture, à l'exclusion du secteur immobilier. La série noire est d'abord agrégée dans les pays de l'Union européenne (UE), au sein des industries, en pondérant la production des pays de l'UE, puis dans les industries de l'UE en pondérant par la production industrielle brute. La série grise utilise les pondérations industrielles américaines pour éliminer les effets de composition.

Sources : OCDE, STAN.

2. Évolution des niveaux de concentration aux États-Unis et en Union européenne, 2000-2015



Lecture : Variations absolues du ratio de concentration des huit plus grandes entreprises (CR8) dans tous les secteurs, pondérées par la production brute réelle, à partir de 2000. Les CR8 américains se basent sur les données financières consolidées de Compustat. Les chiffres de l'Union européenne (UE) se basent aussi sur les données de Compustat et sur les données financières non consolidées d'ORBIS. Les séries par pays traitent chaque pays comme un marché indépendant. Les séries agrégées considèrent l'UE comme un marché unique. Voir Philippon T. (2019) : « Les marchés européens sont-ils devenus plus concurrentiels que les marchés américains ? », *Focus du CAE*, n° 31-2019, mai.

Sources : ORBIS et Compustat.

Les auteurs remercient Jean Beuve, conseiller scientifique du CAE qui s'est assuré le suivi de ce travail, ainsi qu'Étienne Fize économiste au CAE qui leur a prêté assistance.

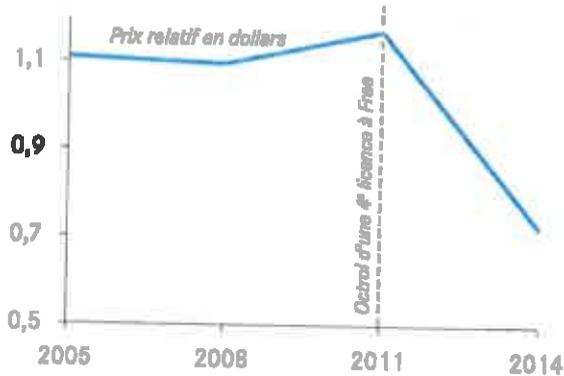
¹ D'après l'OCDE le CR8 est passé de 0,35 à 0,45 aux États-Unis et de 0,26 à 0,29 en Europe, voir Bajzar M., G. Berlingieri, S. Calligaris, C. Criscuolo et J. Timmis (2019) : « Industry Concentration in Europe and North America », *OECD Productivity Working Papers*, n° 18. Pour plus de détails, voir Philippon T. (2019) : « Les marchés européens sont-ils devenus plus concurrentiels que les marchés américains ? », *Focus du CAE*, n° 31-2019, mai.

Concurrence, prix et pouvoir d'achat

Une politique de la concurrence en faveur des consommateurs devrait permettre des prix plus faibles. Pour tester cette idée, on compare l'évolution des prix par rapport au coût unitaire du travail entre l'Europe et les États-Unis. Cet exercice mené sur les dix principaux pays de l'Union européenne et les États-Unis montre que sur la période 2000-2015, les prix ont augmenté de 15 % de plus aux États-Unis qu'en Europe mais les salaires de seulement 7 %. La marge prix/salaire a ainsi baissé d'environ 8 % en Europe par rapport aux États-Unis. Pour un travailleur au salaire médian cela représente une hausse de 8 % du pouvoir d'achat².

Par ailleurs, les baisses de prix en Europe résultent souvent de mesures de politique économique ayant des effets pro-concurrentiels. Par exemple, suite à l'octroi d'une quatrième licence à Free en France en 2011, les prix ont baissé de 40 % en moins d'un an. Les prix des services de télécommunication, qui étaient plus élevés en France qu'aux États-Unis jusqu'en 2011, sont devenus plus bas et le sont restés (voir graphique 3). Ces résultats sont cohérents avec le rapport du régulateur européen des télécoms qui montre que dans les trois pays (Allemagne, Autriche et Irlande) où le nombre d'opérateurs est passé de quatre à trois, les prix ont augmenté³.

3. Indice des prix des télécommunications en France et aux États-Unis, 2005-2014



Source : Banque mondiale, International Comparison Program.

Concurrence, investissement et productivité

Une politique de concurrence (trop) stricte pourrait peser sur les profits des entreprises au point de limiter l'investissement

ou l'innovation : l'argument théorique est valide mais sa pertinence empirique semble limitée. Les évolutions comparées aux États-Unis et en Europe de la concentration, des profits, du prix des actions et de l'investissement pour les cinq industries ayant connu la concentration la plus rapide aux États-Unis sont de ce point de vue très parlantes : la concentration, les marges opérationnelles et le prix des actions ont augmenté aux États-Unis concomitamment à une diminution des investissements, y compris les investissements intangibles, dont la R&D. À l'inverse, la concentration a diminué en Europe et les investissements sont restés (relativement) stables, malgré des bénéfices plus faibles et une baisse du prix des actions⁴. Un tel constat correspond exactement à ce que prédit la théorie si la concentration aux États-Unis est le signe d'un déficit de concurrence.

Constat 2. L'investissement et la productivité en Europe n'ont pas été négativement affectés par la moindre concentration des industries, comparativement aux États-Unis.

Plus généralement, des travaux récents qui analysent l'impact de la politique de concurrence (concentration, barrières à l'entrée) sur le différentiel de productivité entre États-Unis et Union européenne montrent que dans les industries où la concurrence est plus intense en Europe, on observe la même productivité qu'aux États-Unis, voire un niveau un peu plus élevé⁵.

In fine, rien ne suggère que l'Europe ait une politique de concurrence « excessivement » rigoureuse, au sens où elle entraverait le développement de l'activité, même si les États-Unis paraissent dans le même temps être devenus trop laxistes. Les hausses de profits aux États-Unis se sont transformées en augmentations de dividendes et en rachats d'actions, pas en investissement ou en R&D. De plus, des travaux récents montrent que la baisse de l'intensité concurrentielle a été favorisée par une hausse des dépenses de lobbying auprès des régulateurs et des politiques⁶. La politique de la concurrence en Europe donne au contraire des signes de succès avec des prix plus bas et une productivité au moins équivalente. La relative faiblesse de l'innovation en Europe a de nombreuses causes, mais la politique de la concurrence n'est probablement pas l'une d'entre elles. Pour expliquer les performances des entreprises européennes à l'exportation, c'est plutôt l'articulation avec la politique commerciale qu'il faut interroger.

² Gutiérrez G. et T. Philippon (2018) : « How EU Markets Became More Competitive Than US Markets: A Study of Institutional Drift », *NBER Working Paper*, n° 24700, juin.

³ Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) (2018) : « Price Effects of Mobile Mergers in Austria, Ireland and Germany », *BEREC Report on Post-Merger Market Developments*, n° BoR (18) 119, 15 juin

⁴ Voir Philippon (2019) *op. cit.*

⁵ Voir Gutiérrez et Philippon (2018) *op. cit.*

⁶ Gutiérrez G. et T. Philippon (2019) : « The Failure of Free Entry », *NBER Working Paper*, à paraître.

L'articulation entre politique de concurrence et politique commerciale

La politique de concurrence et la politique commerciale sont étroitement complémentaires : la première encadre le marché intérieur tandis que la seconde définit les conditions de nos échanges extérieurs. Leur action conjointe doit permettre une « concurrence par les mérites » (non biaisée) à l'échelle internationale. La cohérence de cette approche est renforcée par la coordination et la convergence progressive des principes et pratiques sur les questions liées au contrôle des concentrations, aux ententes et aux abus de position dominante⁷. Elle s'appuie également sur le cadre commercial multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), fondé sur les principes de non-discrimination, de réciprocité et de transparence. Les actions des politiques de concurrence et commerciale sont supposées détecter et sanctionner les comportements des entreprises et des États qui ne respectent pas les règles du jeu communes. Toutefois, le contexte actuel, marqué par un recul du multilatéralisme et par l'interférence croissante des États dans la concurrence internationale, fait naître des interrogations sur l'adéquation de l'approche héritée du cadre de l'OMC pour défendre les intérêts européens.

La politique de la concurrence : contrôler les distorsions liées à l'exploitation du pouvoir de marché

La politique de la concurrence tire sa justification du fait que des marchés pleinement concurrentiels garantissent la meilleure allocation des ressources et des avantages en termes de prix, de qualité et d'innovation pour les consommateurs. En particulier, le bon fonctionnement concurrentiel des marchés fait disparaître les entreprises peu performantes ou à la technologie dépassée, attirant capitaux et emplois vers les secteurs et les technologies plus performants ; cet effet dynamique, souvent oublié par ceux qui ne voient dans la concurrence qu'un vecteur d'abaissement des prix, conditionne l'innovation et sa diffusion dans le tissu économique. Toutefois, la présence d'externalités (par exemple, environnementales ou liées à la R&D) ou de comportements stratégiques des entreprises (ententes, abus de position dominante) empêche parfois ces mécanismes vertueux de jouer. Pour diverses raisons, les prix ne constituent plus de bons signaux pour orienter les décisions. Dans de tels cas, la politique de la concurrence est chargée de corriger les imperfections liées aux comportements des entreprises qui entravent le bon fonctionnement des marchés⁸.

Cette politique de la concurrence est l'un des piliers de la construction européenne et du marché unique. Ses principes juridiques sont contenus dans des textes de niveaux

différents : traités, règlements et lignes directrices. Sa mise en œuvre, quant à elle, est une compétence exclusive de la Commission⁹ (à travers sa Direction générale de la concurrence), qui intervient principalement dans trois domaines qui sont la détection et la répression des ententes, des abus de position dominante et le contrôle des concentrations.

Si l'action contre les ententes et les abus de position dominante intervient *ex post*, une fois les comportements potentiellement illégaux observés, le contrôle des concentrations quant à lui, prend place *ex ante* (voir encadré 1). C'est ce qui rapproche ce volet de la politique de concurrence de la régulation sectorielle, qui définit elle aussi *a priori* les règles sous lesquelles peuvent évoluer les entreprises des secteurs régulés (télécommunications, énergie...). Si dans sa mise en œuvre, la politique de concurrence a été plus stricte en Europe qu'aux États-Unis (voir *supra*), les rejets de fusions par la Commission sont toutefois extrêmement rares, tandis que les acceptations sans conditions constituent l'immense majorité des cas. Sur la période allant de janvier 2010 à décembre 2018, parmi les 2 980 opérations de concentrations notifiées à la Commission, 2 704 ont été acceptées sans conditions (90,7 %), dont 1 949 (65,4 %) en phase 1, et 156 opérations ont été autorisées sous conditions. Parmi ces fusions acceptées, certaines ont donné naissance à des champions européens de très grande taille, à l'image des fusions entre Luxottica et Essilor dans l'optique et entre Lafarge et Holcim dans le ciment pour ne citer que ces deux exemples. Qui plus est, le contrôle des concentrations n'a pas dissuadé les opérations de fusion puisque sur les 2 980 cas ouverts par la Commission entre 2010 et 2018, seules 56 opérations ont été retirées en phase 1 et 9 en phase 2, sans que l'on puisse d'ailleurs imputer ces retraits à la sévérité des critères de la Commission. Enfin, seules 7 opérations ont été refusées par la Commission (dont 2 impliquaient des entreprises américaines. Si la préservation de la concurrence motive les cessons d'actifs parfois imposées aux entreprises, le contrôle des concentrations n'apparaît pas comme un obstacle à l'émergence de grandes entreprises européennes.

Qui plus est, quelles que soient la complexité et l'ampleur des problèmes de concurrence soulevés par la Commission lors d'une opération de concentration, il existe le plus souvent des solutions *via* la mise en place de « remèdes » discutés entre les parties et la Commission (voir encadré 1). Cependant, alors que de nombreuses autorités nationales acceptent des engagements « comportementaux » (par lesquels les entreprises s'engagent à ne pas mettre en œuvre, ou au contraire à mettre en œuvre, tel ou tel comportement), tel n'est pas le cas de la Commission, qui au fil du temps et sous le contrôle strict de la Cour de Justice de l'Union, a limité de plus en plus étroitement les engagements qu'elle accepte aux remèdes « structurels » : les entreprises

⁷ Les enjeux liés à la mise en œuvre de ces politiques (par exemple, les défis de régulation posés par les plates-formes numériques et l'évolution des méthodes d'évaluation des dommages concurrentiels) sont régulièrement discutés dans le cadre de l'International Competition Network et de l'OCDE.

⁸ La correction des autres défaillances du marché est généralement confiée à d'autres politiques, comme la politique environnementale ou les politiques par lesquelles l'État assure lui-même la production de certains biens publics (éducation, santé, etc.).

⁹ C'est pourquoi le fait de donner à un autre organe, comme le Conseil, un pouvoir d'évocation perturberait considérablement l'équilibre institutionnel européen. Les décisions en matière de concurrence sont prises par le collège des commissaires.

1. Contrôle des concentrations

La logique du contrôle des concentrations repose sur le fait que le rapprochement d'entreprises, en particulier les fusions horizontales entre opérateurs présents sur un même marché pertinent, peut générer deux effets. D'une part, la fusion peut réduire la pression concurrentielle, le pouvoir de marché obtenu par la nouvelle entité lui permettant d'augmenter ses prix, de réduire l'offre de produits différenciés, de ne plus être soumise à l'« aiguillon concurrentiel » pour engager des actions de R&D, etc. D'autre part, il peut avoir des effets bénéfiques d'un point de vue économique : l'entité fusionnée peut réaliser des économies d'échelles (suppression des doublons, atteinte de la taille critique) et dispose de moyens plus importants pour la R&D. Le rôle des autorités de concurrence est d'examiner les projets de fusion et de dresser le bilan concurrentiel, qui comprend l'analyse de tous ces aspects, pour empêcher les concentrations qui entraveraient de manière significative l'exercice d'une concurrence effective dans l'Espace économique européen ou une partie substantielle de celui-ci.

Au-delà de certains seuils exprimés en chiffre d'affaires¹⁰, les projets de fusion doivent être notifiés auprès de la Commission qui réalise une procédure d'évaluation en deux phases. La phase 1 est une analyse concurrentielle rapide (25 jours ouvrés) à l'issue de laquelle la fusion peut être autorisée avec ou sans engagements de la part des parties. Lorsque le cas est plus complexe, la Commission ouvre une enquête approfondie (phase 2) à l'issue de laquelle elle autorise ou refuse la fusion. Comme en phase 1, lorsque la Commission autorise la fusion, elle peut éventuellement la conditionner à la prise d'engagements de la part des entreprises. Ces engagements peuvent être de nature comportementale (engagement à faire ou ne pas faire) ou, le plus souvent, structurels (cessions d'actifs à des concurrents de manière à préserver une concurrence suffisante sur le marché postérieurement à la fusion).

¹⁰ Seuils définis dans le règlement (CE) n° 139/2004 sur le contrôle des concentrations entre entreprises.

doivent s'engager à vendre tel ou tel actif (établissement, ligne de production, filiale...). De tels engagements, dont la réalisation est moins difficile à surveiller par la Commission, présentant toutefois l'inconvénient de ne pas être réversibles, tandis que des engagements comportementaux peuvent toujours être adaptés si des événements nouveaux modifient le fonctionnement concurrentiel du marché. En France, l'autorité de la concurrence a ainsi revu à la baisse les engagements que le Groupe Canal+ avait pris lors de sa fusion avec TPS puis lors du rachat des chaînes Direct 8 et Direct Star, pour prendre en compte l'arrivée de plates-formes de contenus audiovisuels telles que Netflix ou Amazon¹⁰. Il serait pertinent de permettre une application plus facile et plus fréquente de ces mesures comportementales, notamment en modifiant (*a minima*) la communication de la Commission concernant les mesures correc-

trices recevables conformément au règlement (CE) 139/2004 du Conseil et au règlement (CE) 802/2004.

Recommandation 1. Faciliter l'application des mesures comportementales dans les engagements pris par les entreprises, pour s'adapter aux évolutions de marché postérieures aux opérations de concentration.

En matière d'aides d'État, la compétence de la Commission découle de la nécessité d'harmoniser les conditions de concurrence entre les États membres : c'est donc une spécificité européenne. Comme dans les domaines précédents, l'un des objectifs du contrôle des aides d'État est de s'assurer qu'elles ne faussent pas le jeu des marchés. S'y ajoute un objectif connexe mais fondamental : la réalisation du « marché intérieur » unique, au sein duquel les conditions de concurrence sont équivalentes d'un bout à l'autre de l'Union. Cela exclut la possibilité pour un État membre de subventionner ses entreprises de façon distorsive pour la concurrence sur le marché intérieur.

La mise en œuvre de la politique de la concurrence a considérablement évolué depuis le milieu des années 2000, d'une approche initialement plus juridique vers une mise en œuvre plus économique. En matière d'ententes, la notification *ex ante* des accords, lourde et administrative, a laissé place à un contrôle *ex post* (règlement 1/2003). De même, le contrôle des concentrations a entériné l'abandon du test de « création ou renforcement d'une position dominante » au profit du test économique de « réduction substantielle de concurrence » découlant de l'opération (règlement 139/2004). En matière d'abus de position dominante, la Commission a adopté, après de nombreux débats portés au niveau européen, sa Communication relative aux abus de position dominante qui prend le même virage en faveur d'une approche plus économique¹¹. Enfin, le contrôle des aides d'État connaît une évolution similaire vers une approche plus économique : d'une part, étant dérogatoires au fonctionnement normal des économies de marché, les aides doivent être justifiées par une défaillance de marché identifiée, pour laquelle l'intervention de la puissance publique est nécessaire ; d'autre part, l'aide doit juste compenser ce qui est nécessaire à surmonter la défaillance en question, sans donner à l'entreprise qui la reçoit, au-delà de cette compensation, un avantage de nature à fausser la concurrence.

La politique commerciale européenne : la défense des intérêts offensifs et défensifs de l'Union européenne

La politique commerciale de l'Union est, elle aussi, une compétence exclusive de la Commission européenne, qui négoc-

¹⁰ Voir les deux décisions de l'Autorité de la concurrence 17-DCC-92 et 17-DCC-93 du 22 juin 2017.

¹¹ Orientations sur les priorités retenues par la Commission dans l'application de l'article 82 (devenu 102) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux pratiques d'exclusion abusives des entreprises dominantes.

cie pour le compte des États membres les accords de libre-échange avec les différentes régions du monde, sous l'égide de l'OMC qui définit un cadre multilatéral aux échanges internationaux. C'est elle qui dispose des instruments de défense commerciale permettant de remédier aux pratiques déloyales : les droits anti-dumping et les mesures compensatoires aux subventions¹². Leur mise en œuvre définitive est toutefois subordonnée à un examen par le Comité des Instruments de défense commerciale, composé de représentants des États membres, qui peut s'opposer aux préconisations de la Commission par une majorité qualifiée. Les procédures en matière de droits anti-dumping prennent appui sur les plaintes d'entreprises européennes concernant les prix « anormalement bas » pratiqués par des concurrents étrangers sur le marché européen. La difficulté réside dans l'évaluation du prix « normal » qui devrait prévaloir en l'absence de dumping, un prix faible pouvant révéler des coûts plus bas et pas nécessairement un comportement d'éviction des concurrents. L'enquête de la Commission doit donc apporter des éléments démontrant que ces prix sont bien liés à une pratique de dumping et que les entreprises européennes subissent un dommage. Si ces preuves sont fournies, la Commission peut appliquer aux produits en question des droits anti-dumping compensant l'écart lié à ladite pratique. En pratique, 94 mesures anti-dumping étaient en vigueur fin 2018 (27 d'entre elles étant étendues à des pays tiers pour éviter d'être contournées), dont les deux tiers concernaient la Chine¹³.

En matière de mesures compensatoires, des droits de douane additionnels peuvent être appliqués aux produits importés bénéficiant dans leur pays d'origine de subventions interdites ou préjudiciables, mais les choses sont plus complexes. Si la procédure est proche de celle de l'anti-dumping, la démonstration de l'existence de subventions est parfois difficile et l'établissement d'un « dommage » ou d'un « préjudice grave » (selon les termes de l'article 5 de l'accord sur les subventions de l'OMC) plus encore. L'OMC prévoit que ses membres notifient les subventions accordées aux entreprises, en donnant la priorité à la présentation d'une information complète tous les deux ans. À défaut, la Commission doit instruire le cas qui lui est soumis afin de démontrer l'existence de subventions. À la fin de 2018, douze mesures compensatoires étaient en vigueur (une étant étendue), dont la moitié concernait la Chine¹⁴.

Mais contrairement aux enquêtes de concurrence, pour lesquelles la Commission est dotée d'une capacité d'investigation vis-à-vis des entreprises sous sa juridiction, elle s'en trouve démunie dans les enquêtes sur les pratiques de subventions aux entreprises opérant à partir d'États souverains. Pour accéder aux informations pertinentes, la Commission

doit demander aux États et aux entreprises visées de coopérer, et en cas de refus, procéder à des estimations à partir des sources disponibles, parfois limitées. De plus, la politique commerciale européenne s'organise principalement autour de la négociation d'accords commerciaux mais assez peu autour de leur suivi, si bien que le non-respect d'engagements par les États signataires d'accords avec l'Union européenne n'est qu'insuffisamment détecté et corrigé par des mesures appropriées.

Par ailleurs, la Commission européenne opère sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union et dans le respect des règles de l'OMC. Ceci emporte une conséquence importante : l'une comme l'autre ont une définition restrictive de ce qui constitue une subvention (ou une aide d'État au sens de la politique de la concurrence européenne). Est considérée comme une subvention une aide accordée sur ressource directe de l'État. Les aides qui prennent des formes plus indirectes, comme l'accès à une ressource (ressource naturelle ou facteur de production) à un prix préférentiel ou le recours à un prêt à un taux bonifié par une banque publique, sont ainsi difficiles à qualifier et à quantifier.

Les instruments de défense commerciale défensive européenne ont été modernisés en juin 2018 pour donner à la Commission la capacité d'agir de façon plus efficace. Ainsi, entre autres modifications, la Commission peut se saisir *ex officio* et n'est plus limitée par les pratiques dénoncées par les entreprises : si elle découvre d'autres pratiques que celles dénoncées initialement (dumping ou subventions), elle peut imposer des droits. Toutefois, il est encore trop tôt pour savoir si ces changements seront suffisants pour avoir une efficacité réelle.

Dans une même volonté de mieux se protéger, le mécanisme de filtrage (*screening*) des investissements étrangers entré en vigueur en mars 2019 dote l'Union d'un mécanisme de coopération relatif au contrôle des achats d'entreprises nationales par des entreprises étrangères, dès lors que la sécurité ou l'ordre public sont potentiellement menacés. Ce mécanisme coordonne les structures institutionnelles et organise un partage de l'information et de l'évaluation, la Commission pouvant émettre un avis consultatif. Dans ce sens, il s'agit d'une innovation institutionnelle importante, issue de doutes croissants sur la capacité de l'Union européenne à défendre ses intérêts par un régime d'investissement complètement ouvert, dès lors que les logiques étatiques et les enjeux de souveraineté prennent une place croissante dans les projets d'acquisition. Ses limites sont cependant évidentes, notamment parce qu'il ne crée pas d'obligation autre que d'information et parce qu'il est seulement destiné à protéger la sécurité et l'ordre public, même s'il prévoit explicitement la prise en

¹² Les mesures de sauvegarde sont également des instruments de défense commerciale, mais elles ne sont pas supposées répondre à des pratiques déloyales, seulement à une situation de poussée soudaine des importations rendant problématique l'adaptation de l'industrie européenne.

¹³ Commission européenne (2019) : 37th Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defence Instruments by Third Countries Targeting the EU in 2018.

¹⁴ Commission européenne (2019) *op. cit.*

compte du contexte et des circonstances de l'investissement, y compris le contrôle éventuel de l'investisseur par un État¹⁵.

Constat 3. Les contrôles anti-dumping et anti-subsventions sont longs et complexes à mettre en œuvre. En réaction, l'Europe développe des instruments de défense, notamment le filtrage des investissements.

Quels problèmes avérés et quelle stratégie pour l'Europe ?

En dépit de leur cohérence, les principes qui viennent d'être énoncés se heurtent à différentes limites dans leur mise en œuvre. Alors que ses principaux concurrents n'ont pas toujours des pratiques équivalant aux siennes, la question est de savoir dans quelle mesure l'Union européenne défend efficacement ses intérêts, et le cas échéant quelles mesures complémentaires seraient utiles. Deux problèmes principaux relatifs aux positions dominantes et aux subventions se posent en pratique.

Risque d'abus de position dominante sur un marché étranger

L'asymétrie dans l'application de la politique de la concurrence, soulignée plus haut vis-à-vis de États-Unis, existe également pour l'Union en comparaison de la Chine, pour des raisons différentes. La politique de concurrence en Chine est au contraire en phase de construction, avec des réformes structurelles significatives au cours des dernières années, mais elle reste subordonnée aux décisions de politique industrielle (voir encadré 2). Dans les secteurs où les autorités chinoises privilégient la capacité d'exportation, la concurrence sur le marché intérieur n'est donc pas toujours un objectif, les autorités cherchant souvent à promouvoir (à constituer) un ou plusieurs champions nationaux, quitte à créer une position dominante sur leur marché.

Cette asymétrie dans l'application de la politique de la concurrence crée le risque pour les entreprises européennes d'être confrontées à des concurrents qui peuvent s'appuyer sur une position dominante sur leur marché national. Concernant le risque de distorsion de la concurrence que cela implique, soulignons d'emblée que la compétence de la politique de la concurrence européenne s'étend à tous les cas emportant des effets sur le marché européen, qu'il s'agisse de fusion-acquisition ou d'abus de position dominante. Un projet de fusion entre entreprises étrangères susceptible de distordre la concurrence sur le marché européen

peut donc faire l'objet d'une demande de remède ou d'un blocage par la Commission, comme dans le cas de l'interdiction, en 2001, de la fusion entre Honeywell et General Electric. Le cas ne s'est jamais présenté jusqu'ici pour des entreprises chinoises, mais le même contrôle s'appliquerait alors, et la politique de concurrence européenne aurait les moyens de faire respecter ses décisions, par exemple, en ne reconnaissant pas l'entité nouvellement formée en droit européen, l'empêchant ainsi d'exercer toute activité économique en Europe.

Lorsque l'entreprise bénéficie déjà d'une position dominante sur son marché, les règles européennes de répression des abus de position dominante s'appliquent. Différentes procédures récentes ont montré le caractère contraignant de cette politique pour les entreprises, européennes ou non. Trois questions principales restent néanmoins posées, relatives aux délais, au cas des acquisitions tueuses d'innovation et à la concurrence sur les marchés tiers.

Des délais parfois excessifs

Les délais de traitement des abus de position dominante peuvent poser problème, notamment lorsque le cas est particulièrement technique. D'une manière générale, l'approche dite « par les effets » en politique de la concurrence est exigeante en termes d'analyse économique. Elle mobilise des quantités de données parfois gigantesques et demande aux parties comme aux autorités un important travail de modélisation, de discussion sur les hypothèses retenues, de sélection des techniques, des modèles économétriques et des résultats. Cet échange, nécessairement long, peut être incompatible avec le temps des affaires dans des univers où certains comportements d'entreprises dominantes peuvent aboutir à la disparition de concurrents. Des instruments existent pour prendre des mesures rapides, qui figent le marché dans un état compatible avec la survie des concurrents, le temps que le cas soit traité. Cet instrument, appelé « mesures provisoires », existe dans les textes au niveau européen, mais la Cour de Justice de l'Union européenne en a peu à peu réduit la portée en imposant à la Commission d'avoir au préalable qualifié les pratiques pour prononcer de telles mesures, c'est-à-dire d'attendre que le problème soit résolu. Rendre ces mesures conservatoires plus faciles et permettre à la CJUE de laisser la Commission accepter des mesures conservatoires est souhaitable, mais ceci doit passer par un assouplissement du règlement 1/2003 (article 8) relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 (devenus 101 et 102) du Traité.

Recommandation 2. Permettre une application plus rapide des mesures correctives d'abus de position dominante en facilitant l'usage des mesures provisoires.

¹⁵ Voir le projet de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union de février 2019, paragraphe 13

2. La politique de concurrence en République populaire de Chine

La loi dite « anti-monopole » entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, a marqué la naissance en Chine d'une véritable politique de la concurrence, au sens que lui donne les économies capitalistes modernes. Cette loi a pour objectif de « prévenir et restreindre les comportements monopolistiques, garantir une concurrence équitable sur le marché, améliorer l'efficacité économique, protéger les intérêts des consommateurs et de la société dans son ensemble et promouvoir le développement sain de l'économie socialiste de marché » (article 1). Sa mise en œuvre s'est appuyée principalement sur la Commission nationale pour le développement et la réforme (NDRC) pour l'encadrement des pratiques tarifaires, sur l'Administration d'État de l'industrie et du commerce (SAIC) pour les pratiques non tarifaires et sur le ministère du Commerce (MOFCOM) pour le contrôle des concentrations.

Si cette loi est largement inspirée des pratiques européennes, elle inclut également des dispositions particulières, ajoutant à l'objectif de protection des consommateurs sur le marché intérieur celui de la défense des intérêts économiques et industriels de la Chine à l'échelle internationale. L'article 4 souligne ainsi que l'État élabore et applique des règles de concurrence compatibles avec l'économie de marché socialiste et l'article 5 permet d'encourager les fusions et acquisitions comme moyen de réaliser des économies d'échelle. La loi prévoit également de larges exceptions aux règles encadrant les pratiques,

l'examen d'une fusion ou acquisition devant par exemple tenir compte de l'« influence sur le développement économique national » (article 27-v), une notion aux contours pour le moins flou, tandis que la sauvegarde de l'« intérêt légitime dans le commerce extérieur » peut exempter des règles encadrant les ententes anticoncurrentielles (article 15-vi).

Cette possibilité de « subordination » de la politique de concurrence à la politique industrielle s'observe également dans la pratique. Elle est notamment rendue possible par un certain manque de transparence dans l'application de la politique de la concurrence. Ainsi, les entreprises étrangères déclarent être ciblées de manière disproportionnée par rapport aux entreprises locales (inégalités dans l'accès au marché, dans l'obtention de subventions étatiques et dans l'application des réglementations)¹⁴. Les difficultés de mise en place du droit de la concurrence sont aussi liées aux spécificités chinoises, notamment le poids important des pouvoirs locaux qui s'opposent parfois aux volontés du Parti au niveau national et donc aux agences centrales en charge de la politique de la concurrence particulièrement sur les questions des pratiques non tarifaires d'entreprises d'État. Face à ces difficultés, l'ensemble des prérogatives relatives à l'application de la politique de la concurrence a été regroupé au sein d'une agence unique, l'Administration d'État de contrôle du marché (AECM) mais il est trop tôt pour juger de ses effets.

¹⁴ Voir, par exemple, Deloitte et AmCham China (2019) : *China Business Climate Survey*.

Le cas des acquisitions « tueuses » d'innovation

Du fait des effets de réseaux, qui se développent à une échelle mondiale, et de la faculté à se développer sur de très nombreux marchés plus ou moins connexes en capturant la valeur des consommateurs, les grandes plates-formes numériques posent des problèmes de concurrence inédits. Les risques d'abus de position dominante y sont nombreux, comme l'illustrent les abus de position dominante traités par la Commission de Google Shopping en 2017 et Android en 2018 (respectivement 2,4 et 4,3 milliards d'euros de sanction).

Si l'analyse des questions spécifiques aux grandes plates-formes numériques dépasse le cadre de cette Note, ce cas illustre bien les problèmes posés par les secteurs où l'innovation de rupture joue un rôle central dans la concurrence, créant un contexte favorable aux « acquisitions tueuses », c'est-à-dire le rachat de start-up innovantes mais sans chiffre d'affaires conséquent par des géants qui cherchent à tuer dans l'œuf des concurrents potentiels¹⁴. Ces achats échappent au contrôle des concentrations lorsque les entreprises rachetées en sont à un stade précoce de développement, et exercent une influence nocive sur l'innovation.

Ainsi, entre 1991 et 2018, les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft) ont réalisé 634 acquisitions

pour un montant total de plus de 142 milliards de dollars. Sans pouvoir préjuger du caractère « tueur » de toutes ces acquisitions, de tels montants indiquent toutefois qu'il est nécessaire de réfléchir à la question. Plusieurs solutions sont envisagées pour faire face au problème des acquisitions tueuses. La première consisterait à abaisser les seuils de notification en chiffre d'affaires. L'autorité de la concurrence allemande qui a expérimenté cette solution depuis un an n'en est pas satisfaite. Le droit de la concurrence étant transversal et non sectoriel, cet abaissement conduit à rendre contrôlables de nombreuses opérations sans intérêt du point de vue des risques concurrentiels. Une telle solution doit donc être écartée.

Une autre solution consiste à introduire un seuil en termes de valeur de la transaction, ce qui fait sens du point de vue économique : si une transaction atteint un montant élevé pour l'achat d'une entreprise au chiffre d'affaires faible, c'est que cette entreprise représente un enjeu important pour l'acquéreur. Ceci ne traduit pas nécessairement une volonté préemptrice, mais on pourrait imaginer que l'entreprise acquéreuse ait à le démontrer, en inversant la charge de la preuve. La valeur de la transaction est toutefois un montant manipulable, contrairement au chiffre d'affaires, et des comportements de dissimulation du prix réel de la transaction pourraient apparaître.

¹⁴ Les acquisitions tueuses ne sont pas l'apanage des grandes entreprises du numérique, elles sont aussi très présentes dans les biotechnologies, voir Cunningham C., F. Ederer et S. Ma (2018) : « Killer Acquisitions », *SSRN Working Paper*, n° 3241707

La troisième solution consiste à permettre un contrôle *ex post* par l'autorité de concurrence de certaines concentrations. Un tel contrôle *ex post* existe de manière générale aux États-Unis et au Royaume-Uni où la notification *ex ante* des opérations de concentration est facultative et où l'autorité peut intervenir bien après la réalisation de la concentration et imposer son démantèlement. Une telle solution pourrait créer de l'insécurité juridique mais présente un double avantage. D'une part, elle traite les cas des acquisitions préemptives comme des abus de position dominante, ce qu'elles sont (et il est normal que ces abus soient traités *ex post*). D'autre part, elle permet aux autorités de se concentrer sur les seuls cas qui semblent poser un problème de concurrence. Cette solution, également préconisée par l'Autorité de la concurrence française, nous paraît la meilleure.

Recommandation 3. Pour contrôler les acquisitions préemptives, permettre un contrôle *ex post* de certaines concentrations par l'autorité de concurrence.

Il reste, au-delà de l'application de la politique de la concurrence, que le développement des plates-formes numériques est aussi largement conditionné à la taille du marché, étant donné l'importance des effets de réseaux. À cet égard, les barrières réglementaires sont un obstacle à la constitution d'un marché de taille suffisante et au développement d'acteurs de premier plan. Une intégration européenne plus importante serait nécessaire pour réduire la fragmentation du marché unique, en particulier dans les secteurs de services.

La concurrence sur les marchés tiers : faut-il craindre les « mastodontes » ?

Par nature, la politique européenne de la concurrence ne traite que les effets sur le marché européen. Elle laisse donc entière la question de savoir si la position dominante dont bénéficient certains de leurs concurrents étrangers constitue un avantage indu sur des marchés tiers. La position concurrentielle sur le marché intérieur affecte celle sur les marchés tiers principalement dans deux cas : l'entreprise met en œuvre des subventions croisées (une partie des recettes sur son marché finançant un prix de vente très bas ailleurs) ; l'entreprise évolue dans un secteur où la taille constitue un avantage concurrentiel déterminant.

L'existence de subventions croisées n'est pas avérée à grande échelle, à notre connaissance. Dans un tel cas, toutefois,

deux réponses sont envisageables. La première est de réclamer auprès du pays importateur l'ouverture d'une procédure anti-dumping, car cette pratique correspond précisément à la définition du dumping en droit commercial. La seconde est de saisir l'OMC d'un différend pour mise en œuvre de subventions préjudiciables. Ce serait cohérent avec l'accord de l'OMC sur les subventions dans les cas où la position dominante octroyée sur le marché domestique peut s'interpréter comme une forme de soutien des prix (article 1.1, alinéa a.2). Étant donné la difficulté à établir la réalité et les conséquences de la déficience d'application de la politique de concurrence, cependant, on peut douter du caractère opérationnel d'une telle approche en l'état actuel des accords internationaux.

La question de la taille est plus complexe. Certes, l'application laxiste de la politique de concurrence chez nos partenaires peut permettre à certaines de leurs entreprises d'atteindre une taille plus importante qu'elles ne le feraient autrement, souvent nettement supérieure à celle de leurs concurrents européens, mais s'agit-il d'un avantage concurrentiel déterminant ? Plusieurs arguments peuvent le laisser penser : l'importance croissante des plates-formes numériques, pour lesquelles les effets de réseau font de la taille un atout central ; l'importance croissante du capital intangible, qui donne lieu à des coûts non recouvrables souvent importants ; les montants de plus en plus élevés nécessaires pour investir dans de nouveaux outils de production (fonderies de semi-conducteurs par exemple) ou pour développer de nouveaux produits (automobile, pharmacie, aéronautique...). Ces éléments sont cependant spécifiques à certains secteurs ou activités. D'autres, plus généraux, amènent au contraire à relativiser l'importance de la taille : la baisse tendancielle du prix des biens de capital abaisse les coûts fixes de production, tandis que la chute des coûts de transaction permet une spécialisation plus fine des entreprises, y compris à l'international. L'échec fréquent des opérations de fusion illustre par ailleurs le fait qu'une entreprise plus grosse n'est pas toujours plus performante¹⁷. Dans le contexte très spécifique des entreprises d'État chinoises, les regroupements orchestrés par l'Agence de supervision des actifs de l'État (SASAC) se sont accompagnés d'une dégradation sensible de leurs performances économiques¹⁸.

On ne peut donc pas préjuger de l'impact de la taille sur la productivité, il faut s'en remettre aux études empiriques. Les travaux académiques récents font état de niveaux d'économie d'échelle proches de 1, avec une faible tendance à la hausse au cours des vingt dernières années¹⁹. De surcroît, un lien positif entre les performances à l'exportation et le fait pour les entreprises d'avoir été confrontées à une concu-

¹⁷ La plupart des études font état de taux d'échec des fusions (dans leur capacité à atteindre les objectifs attendus) compris entre 70 et 90 %. Voir Christensen C.M., R. Alton, C. Rising et A. Waldeck (2011) : « The New M&A Playbook », *Harvard Business Review*, vol. 89, n° 3, mars.

¹⁸ Alors que la SASAC était chargée d'améliorer la performance des grandes entreprises d'État, ce qui l'a amené à provoquer des regroupements divisant leur nombre par deux environ, le taux moyen de rendement des actifs correspondants est passé de 6 % en 2005 à 2,6 % en 2017. Voir Lardy N.R. (2018) : *The State Strikes Back*, Peterson Institute for International Economics.

¹⁹ Une augmentation de 10 % de la taille d'une entreprise augmente sa production de 10,3 à 10,8 %, ce qui signifie que sa productivité augmente de 0,3 à 0,8 %, voir De Loecker J., J. Eeckhout et G. Unger (2019) : « The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implication », *NBER Working Paper*, n° 23687. Par ailleurs, Covarrubias M., G. Gutiérrez et T. Philippon (2019) : « From Good to Bad Concentration? », *NBER Macroeconomics Annual et University of Chicago Press*, à paraître, trouvent des rendements d'échelle proches de 1 et sans évolution significative.

rence plus intense sur leur marché domestique a été mis en évidence par plusieurs études²⁰.

La taille ne saurait donc conférer de façon générale un avantage déterminant, et son importance ne semble pas plus grande que par le passé. Néanmoins dans certains secteurs où les coûts fixes non recouvrables sont très élevés et/ou les effets de réseau et d'échelle sont particulièrement importants, l'application défective de la politique de concurrence dans le pays d'origine constitue de fait un avantage indu. Contrairement à une subvention, cependant, cette distorsion se traduit par une hausse des prix²¹, ce qui suggère deux réponses possibles. Une première serait de considérer qu'il s'agit d'une subvention transitant par un soutien des prix, mais les difficultés de mise en œuvre soulignées à propos des subventions croisées seraient probablement plus grandes encore dans ce cas.

Mieux vaut donc privilégier la seconde réponse, consistant à insister sur la réciprocité de l'accès au marché : si une telle politique fait monter les prix sur le marché intérieur du pays qui la pratique, alors elle offre des opportunités aux entreprises étrangères, à condition que l'accès à ce marché ne soit pas entravé. La réciprocité est l'un des principes fondateurs du système commercial multilatéral, il s'agit donc avant tout d'être vigilant et exigeant dans sa mise en œuvre. Les règles de l'OMC permettant de lutter efficacement contre les entraves indues à l'accès au marché lorsqu'elles sont formelles. Pour assurer l'effectivité de la réciprocité des accords, il faut renforcer les obligations de transparence sur les mesures non tarifaires et sur la mise en œuvre des réglementations, pour minimiser les obstacles informels ou mal identifiés. Ces demandes doivent constituer un axe important des négociations de réforme de l'OMC. L'effectivité des engagements internationaux suppose également que l'on se donne les moyens de les faire respecter, notamment en déposant des recours lorsque des manquements sont constatés. Cela est loin d'avoir toujours été le cas jusqu'ici, comme en témoignent le nombre et l'ambition limités des recours auprès de l'OMC concernant les subventions chinoises²². L'Union européenne n'a jamais engagé de procédure de différend devant l'OMC contestant directement des dispositifs de subventionnement en Chine ; elle ne s'est plainte qu'en 2018, après les initiatives américaines, contre les transferts forcés de technologie ; elle n'a pas non plus fait valoir d'une façon plus générale que les politiques chinoises la frustraient des bénéfices attendus des accords (« plaintes en situation de non-violation »). En dépit des menaces qui pèsent sur le système de règlement des différends de l'OMC, il est temps d'en faire une utilisation plus stratégique et plus offensive.

L'effet de ces actions étant à la fois incertain et souvent long à se matérialiser, il est nécessaire de renforcer dès à présent la capacité de l'Union à faire pression sur ses partenaires pour obtenir le respect de ce principe de réciprocité. Les marchés publics sont un domaine important dans lequel une action est possible. Leur ouverture n'est en effet assurée dans le cadre de l'OMC que par l'intermédiaire d'un accord pluriilatéral, dont seule une partie des membres de l'organisation est signataire ; la Chine, en particulier, ne l'a toujours pas signé, alors que cette perspective avait été tracée dès son accession en 2001. Les engagements larges d'ouverture des marchés publics européens à la concurrence étrangère ne trouvent donc pas de réciprocité chez un grand nombre de nos partenaires. Des propositions sont discutées depuis 2012 pour rétablir une certaine symétrie et rendre possible la pénalisation des entreprises de partenaires n'ayant pas pris d'engagement d'ouverture de leurs propres marchés publics. Elles n'ont pas abouti jusqu'à présent, même si une nouvelle proposition d'instrument international de marchés publics (*International Procurement Instrument*) a été formulée en 2016. Il est désormais urgent de conclure.

Recommandation 4. Renforcer la vigilance et l'exigence dans l'application du principe de réciprocité dans l'accès au marché. Recourir plus systématiquement au système de consultation et de règlement des différends lorsque des manquements sont constatés. Rétablir la réciprocité dans l'ouverture des marchés publics.

La nomination d'un « procureur commercial » serait également utile. Nommé par la Commission européenne et doté de moyens d'enquête, ce procureur serait habilité à prendre différentes mesures visant à remédier aux manquements constatés (publication des conclusions – *naming and shaming* –, demandes officielles, transmission à la Commission pour saisine de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, ouverture *ex officio* d'enquêtes anti-dumping et anti-subvention comme le permet la réforme récente des Instruments de défense commerciale, mesures de sauvegardes). Le cas échéant, ses conclusions devraient également être prises en compte dans les décisions relatives aux marchés publics et aux investissements directs. Une telle incarnation est nécessaire parce que les règles de politique commerciale ne sont pas suffisamment précises et complètes pour garantir une mise en œuvre effective des engagements des partenaires, apportant les bénéfices attendus. L'enjeu n'est alors pas d'obtenir le

²⁰ Clark D.P., J. Creswell et D.L. Kaserman (1990) : « Exports and Antitrust: Complements or Substitutes? », *Review of Industrial Organization*, vol. 5, n° 2, pp. 41-51, et Hollis A. (2003) : « Industrial Concentration, Output, and Trade: An Empirical Exploration », *Review of Industrial Organization*, vol. 22, n° 2, pp. 103-19.

²¹ Lorsque ce n'est pas le cas, par exemple pour certaines plates-formes numériques, cela signifie que leur développement – même en position dominante – n'est pas le signe d'une défectivité de la politique de concurrence.

²² Zhou W., H. Gao et X. Bai (2019) : « China SOE Reform: Using the WTO Rules to Build a Market Economy », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 68, n° 2

strict respect de tous les engagements, ce qui est hors de portée, mais de mettre en œuvre les actions ciblées et cohérentes permettant de corriger les problèmes les plus importants.

Recommandation 5. Nommer un procureur commercial pour incarner et mettre en œuvre les exigences de réciprocité.

Les subventions industrielles

L'utilisation des subventions industrielles et les instruments pour remédier à leurs effets préjudiciables (mesures compensatoires ou droits anti-subsidies) sont encadrés par l'accord correspondant de l'OMC. En pratique ce cadre s'avère aujourd'hui insatisfaisant : ses règles sont trop restrictives dans leur définition et trop exigeantes dans les preuves qu'elles nécessitent. En particulier, une subvention ne peut être caractérisée que lorsqu'une contribution financière par le gouvernement ou une entité publique peut être identifiée (hors cas de soutien au revenu ou aux prix), et l'Organe d'appel du règlement des différends de l'OMC a interprété qu'une entité devait « posséder, exercer ou être investie de l'autorité du gouvernement » pour être considérée comme publique²³. Or, ce cas de figure ne couvre qu'une partie des pratiques. Dans le cas chinois, le caractère protéiforme des subventions, prenant souvent la forme d'accès privilégié au capital et de différents intrants, transitant par une multitude de canaux et de structures, dépasse très largement ce cadre²⁴. Ce problème est aggravé par le manque de transparence de nombreux membres de l'OMC. De fait, les obligations de notification sont souvent mal respectées, quand elles ne sont pas tout simplement ignorées²⁵. Témoin des tensions induites par la mise en œuvre de ces obligations, les contre-notifications effectuées à cinq reprises depuis 2011 par les États-Unis, qui dénonçaient auprès de l'OMC près de 500 mesures de subventions chinoises qui auraient dû être notifiées et ne l'avaient pas été²⁶.

Seuls deux types de subventions spécifiques à une entreprise ou une industrie sont interdits par l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, à savoir celles qui sont conditionnelles à des performances à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux plutôt qu'importés. Les autres sont seulement opposables s'il est possible d'établir l'existence d'un préjudice, ce qui est souvent très difficile. Étant donné le caractère nécessairement limité des pouvoirs d'investigation de la Commission, ceci rend difficile le rétablissement de l'équilibre entre entreprises opérant à partir de pays ne respectant pas les mêmes règles. En revanche,

la durée des procédures d'examen préalables à la mise en place de mesures compensatoires est souvent trop longue au regard de la vie des affaires.

La meilleure réponse à ce constat serait une réforme de l'accord de l'OMC sur les subventions. Les propositions formulées dans ce sens par la Commission sont bienvenues, puisqu'elles visent notamment à « améliorer la transparence et les notifications des subventions », mieux préciser les engagements concernant les entreprises d'État et rendre plus efficaces les contraintes concernant les types de subventions les plus distorsives²⁷. La création d'une présomption réfutable selon laquelle les subventions non notifiées seraient préjudiciables pour les partenaires, et donc susceptibles d'actions compensatoires, serait en particulier un levier puissant pour modifier la nature des incitations dans ce domaine.

Recommandation 6. Faire des subventions un sujet prioritaire dans les négociations de réforme de l'OMC, afin de renforcer les obligations de transparence et de rendre plus facile l'adoption de mesures compensatoires lorsque les subventions d'un partenaire sont préjudiciables.

Une telle réforme doit rester l'objectif prioritaire : l'établissement de règles multilatérales permettant de limiter les distorsions liées aux subventions est la solution la plus conforme aux valeurs et aux intérêts européens. Mais comme l'a montré l'extrême difficulté à faire évoluer de façon substantielle les règles de l'OMC depuis sa création, il est nécessaire de préparer un « plan B » en cas d'échec, permettant d'assurer la défense des intérêts européens et, de ce fait même, d'améliorer la capacité de l'Union à négocier une réforme constructive. La réforme des instruments de défense commerciale et celle de la méthodologie de détermination des droits anti-dumping, entrées en vigueur récemment, sont un premier pas dans ce sens. Il faut désormais utiliser de façon réactive ces instruments dès que cela est justifié, dans le respect de nos engagements internationaux. En particulier, la réponse la mieux appropriée aux subventions industrielles des partenaires est la mise en œuvre de mesures compensatoires : même si nous avons souligné les limites des accords actuels de l'OMC, il faut pleinement utiliser les règles en vigueur et la flexibilité permise par la réforme récente des instruments de défense commerciaux dès lors que des subventions industrielles ou des pratiques concurrentielles déloyales causent un préjudice à l'industrie européenne²⁸.

²³ OMC (2011) : « Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China », *Appellate Body Report*, n° WT/DS379/AB/R, para. 317.

²⁴ Wu M. (2016) : « The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance », *Harvard International Law Journal*, vol. 57, pp. 1001-1063.

²⁵ Voir les rapports annuels du groupe de travail sur les notifications (dernier en date : WTO, G/SCM/152, 29 octobre 2018).

²⁶ Office of the US Trade Representative (2018) : *Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, pp. 105-106, mars.

²⁷ Commission européenne (2019) : *Concept Paper on WTO Modernisation*, septembre.

²⁸ Dans le cas de la Chine, la section 15(b) de son protocole d'accession à l'OMC permet de se prévaloir de « difficultés spéciales » dans l'application de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires pour rendre plus flexible l'évaluation des subventions concernées. Voir Zhou et al. (2019) *op. cit.*

Les investissements étrangers directs doivent également être pris en compte, parce qu'ils sont un autre sujet sur lequel les stratégies étatiques peuvent dévoyer la logique concurrentielle. En l'occurrence, nous avons rappelé plus haut que l'Union européenne vient de se doter d'un dispositif de filtrage des investissements étrangers directs lorsqu'ils représentent une menace potentielle pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Sur un plan purement économique, toute restriction à cet égard doit être maniée avec prudence, dans la mesure où elle peut facilement être détournée pour protéger sans justification valable des intérêts sectoriels de la concurrence, et où elle peut peser sur les incitations à investir. Il reste que les préoccupations liées au financement public (pour éviter les distorsions liées aux subventions) et à la préservation de la concurrence (pour parer les acquisitions tueuses) pourraient également être prises en compte de façon plus systématique.

Recommandation 7. Utiliser de façon réactive les instruments de défense commerciaux dès lors que des subventions industrielles ou des pratiques concurrentielles déloyales causent un préjudice à l'industrie européenne. Prendre en compte de façon plus systématique les préoccupations liées au financement public et à la préservation de la concurrence dans le filtrage des investissements étrangers directs.

Les aides d'État peuvent être utilisées pour une réponse européenne active

Sans entrer dans le débat complexe de la politique industrielle européenne, la question se pose de savoir si la réponse de l'Union devrait également prendre des formes plus actives. À cet égard, la politique de la concurrence est souvent considérée comme un frein étant donné les disciplines qu'elle impose aux aides d'État. En la matière, la principale critique d'ordre général formulée à l'égard de la politique industrielle est que la puissance publique est mal placée pour sélectionner les entreprises bénéficiaires de ses actions (*picking winners*) : l'information sur les performances des entreprises est souvent lacunaire et les candidats potentiels à être ainsi aidés ont intérêt à dissimuler les informations sur leurs coûts pour distordre

à leur profit la décision publique. Dans le cadre européen, en outre, les aides d'État portent le risque de stratégies non coopératives des États membres. Cela explique le cadre strict appliqué en Europe, qui peut susciter la crainte que des investissements publics ne soient pas mis en œuvre alors qu'ils seraient socialement profitables.

La modernisation des règles encadrant les aides d'État a toutefois prévu un cadre pour remédier à ces inconvénients, puisqu'elle promeut la réalisation de projets difficiles à financer en raison des risques technologiques ou financiers qu'ils présentent, alors même qu'ils permettent de relever des défis importants. Ce cadre légal dit des Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), permet d'octroyer des montants d'aides importants à des projets industriels larges. Les critères d'admissibilité qui leur sont attachés permettent de s'assurer qu'ils évitent les défauts mentionnés précédemment en exigeant de cibler un secteur tout entier et non des entreprises individuelles qui seraient choisies *ex ante*, et en s'assurant que les bénéfices ne sont pas limités à un seul État membre. Ces critères évitent que les aides en question n'atténuent la vigueur de la concurrence intra-européenne, ce qui risquerait de s'avérer contre-productif. Moyennant leur respect, donc, rien n'interdit aux États membres et/ou aux institutions européennes de mettre en œuvre des initiatives ambitieuses visant à orienter l'activité économique par une combinaison d'investissements dans les technologies et les infrastructures, notamment, comme ceux motivés par la nécessité de répondre aux défis de l'adaptation au changement climatique. La concordance des intérêts nationaux peut certes représenter une limite dans certains cas. La Pologne s'est ainsi montrée plutôt réticente au départ au développement en cours d'un PIIEC franco-allemand sur les batteries électriques, car elle héberge sur son sol une usine coréenne de batteries. Dans ce domaine comme dans les autres, l'adaptation aux défis de la concurrence met l'Europe au défi de la cohésion.

Dans le contexte actuel de recul du multilatéralisme, l'Europe doit s'armer pour défendre ses intérêts économiques. C'est moins du côté de sa politique de concurrence, compte tenu des bénéfices pour les consommateurs européens, que dans l'articulation avec la politique commerciale qu'elle doit chercher les moyens de mieux faire respecter les règles et défendre ses intérêts. ●



conseil d'analyse économique

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Président délégué Philippe Martin

Secrétaire générale Héliène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Clément Carbonnier, Claudine Dearieux

Chargé d'études/Économiste
Samuel Delpauch, Étienne Fize

Membres Yann Algan, Emmanuelle Aurioi, Stéphane Carillo, Gebrtelle Fack, Élie Hüllery, Sébastien Jean, Camille Landais, Philippe Martin, Thierry Mayer, Anne Parrot, Thomas Philippon, Corinne Proat, Xavier Ragot, Katharine Schubert, Claudia Senik, Stefanie Stantcheva, Jean Tirole, Farid Toubal

Correspondent
Dominique Bureau

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Philippe Martin
Rédactrice en chef Héliène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47

Le Monde

<https://nouveau-europresse-com.farway.parisnantecra.fr/Search/R...>

Le Monde

Dialogues, lundi 11 février 2019 827 mots, p.17

Débats & Analyses

Analyse

En Allemagne, le retour de la politique industrielle

Cécile Boutelet

Berlin correspondance - Le veto de la Commission européenne sur le projet de fusion ferroviaire Siemens-Alstom, mercredi 6 février, aura eu au moins un mérite : il a relancé le débat sur la politique industrielle en Allemagne. Outre-Rhin, les années Merkel avaient plutôt été celles d'un attentisme bienveillant en matière de politique économique. Le ministre de l'économie chrétien-démocrate Peter Altmaier, proche de la chancelière, vient d'y mettre fin de manière spectaculaire, le 5 février, en annonçant « une stratégie industrielle nationale 2030 », qui dessine dix « orientations pour une politique industrielle allemande et européenne ».

Le choc des mots, qui peut sembler classique en France, a remué profondément toute une frange des milieux chrétiens-démocrates allemands. Ceux qui ont le mot « politique industrielle » en horreur et voient le « modèle français » comme un repoussoir. La seule politique qui vaille, à leurs yeux, est celle de Ludwig Erhard, emblématique ministre de l'économie chrétien-démocrate de l'après-guerre, considéré comme un des pères de « l'économie sociale de marché », aussi appelée « ordoliberalisme ». Selon ce principe, l'État se borne à garantir la concurrence et de bonnes conditions de production, les entreprises sont libres de leurs investissements et garantissent en principe la « prospérité pour tous ».

Depuis 2005, date des réformes Schröder, dernier volet réformiste d'ambieur en Allemagne, c'est bien ce principe qui a dominé la politique économique allemande. À part les mesures prises en place après la crise financière chômage partiel et prime à la casse, les gouvernements Merkel ont surtout été inspirés par l'impératif de respect de l'équilibre budgétaire. Pendant ce temps, les entreprises allemandes ont su profiter à plein de la demande chinoise en véhicules et en biens d'équipement. Les résultats sont, apparemment, incontestables : la croissance est ininterrompue depuis 2010, le taux de chômage, au plus faible, les excédents battent des records.

Sauf que plusieurs fissures sont venues perturber cette symphonie harmonieuse. Outre la hausse des inégalités dans le pays, une forte dépendance s'est installée vis-à-vis de l'économie chinoise. Actuellement, Volkswagen vend près d'une voiture sur deux dans l'empire du Milieu. Le bon client chinois d'autrefois s'est mué en investisseur, d'abord réticent, bienvenu des entreprises allemandes en difficulté. Il a ensuite fortement augmenté ses participations. Fin 2016 a lieu le premier choc. À la surprise générale, le groupe Mitsui s'empare de la totalité du capital de Kuka, spécialiste allemand des bras articulés intelligents, une petite emblématique de ce qu'on appelle l'« industrie 4.0 ».

Depuis cette date, la méfiance a peu à peu gagné les milieux industriels allemands. Les entreprises allemandes en Chine se plaignent des difficultés croissantes sur place. Elles redoutent la concurrence jugée déloyale de groupes soutenus par un État porteur d'une stratégie de domination technologique à long terme. Des sommes colossales sont investies sur des technologies d'avenir : intelligence artificielle, robotique, batteries, aéronautique, biotechnologies, transports. Au point que le grand syndicat des industriels allemands IBDI a exprimé pour la première fois, début janvier, son inquiétude sur la « concurrence

ES
123
industrial

ES
123
Page 17

Protéger les technologies d'avenir

A Berlin, la menace est désormais jugée suffisamment sérieuse pour que le ministre de l'économie ose bouleverser les mythes fondateurs allemands. Les entreprises familiales du Mittelstand, glorifiées ces dernières années, risquent de ne pas suffire à maintenir la puissance industrielle allemande sur le long terme. Surtout si les grands groupes Volkswagen, ThyssenKrupp, Deutsche Bank, énergéticiens, empiétrés dans des crises ou des restructurations coûteuses, peinent à suivre les changements technologiques rapides actuellement à l'œuvre en Chine et aux Etats-Unis.

Il faut plus d'Etat et plus d'Europe, estime M. Altmaier : protéger les technologies d'avenir, au besoin en entrant au capital d'entreprises, et forger des « champions européens » de taille critique. Il est soutenu dans sa réflexion par la nouvelle présidente de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, née comme lui dans la Sarre. Le ministre des finances, Olaf Scholz, qui veut consolider le marché bancaire allemand, réclame aussi une politique industrielle globale. Et M. Altmaier discute depuis des mois avec son homologue français, le germanophone Bruno Le Maire, sur des projets communs. Pour la première fois depuis longtemps, une véritable entente franco-allemande en matière industrielle est à l'œuvre. On parle d'Airbus, de l'intelligence artificielle, de projet d'intérêt commun européen pour faciliter les subventions dans la fabrication de cellules de batteries pour automobile. Le mécanisme a déjà été utilisé dans la microélectronique.

Est-ce la bonne méthode pour répondre aux bouleversements en cours? Soucieuse de la concurrence intra-européenne, la Commission a bloqué le projet de « champion ferroviaire » franco-allemand. De son côté, une certaine Allemagne, sûre de son modèle, renâcle à changer les recettes qui marchent et moque volontiers le ministre francophile qui se pique de dogme économique à la chinoise. D'autres voix, dont le BDI, estiment au contraire qu'il est grand temps de penser de manière stratégique l'avenir de l'industrie en Europe. Le débat est ouvert : il touche à un des mythes les plus forts de l'Allemagne de l'après-guerre, il ne s'agit sans doute pas d'enterrer Ludwig Erhard. Mais d'imaginer quelles réponses il aurait apportées aux enjeux d'aujourd'hui.

Aussi paru dans 9 février 2018

Angela Merkel

Née d'un père politicien et d'une mère institutrice, Angela Merkel fait ses études à l'université de Leipzig en RDA. Docteur en physique en 1996, elle effectue des recherches...



Deutsche Bank

Deutsche Bank is one of the largest German banking groups. Income breaks down by activity as follows: Investment, financial and market banking (52.6%), financial engineering, consulting for merger-acquisitions, stock...



Deutsche Bank AG

Deutsche Bank AG...



thyssenKrupp

ThyssenKrupp is an industrial group organized around 5 families of products and services: services (31.3% of net sales); maintenance, repair, technical assistance, scaffolding, logistic, supply services, etc.; industrial equipments (30...



Le veto à la fusion Alstom-Siemens, un électrochoc pour l'Europe

La France veut que les règles de la concurrence soient réécrites pour prendre en compte l'apparition de géants dans les pays émergents. Une remise à plat à laquelle n'est pas opposé Berlin

Jean-Michel Bezat, Cécile Boutelet (Berlin, correspondance), Cécile Boutelet (Berlin, correspondance), et Cécile Ducourtieux (Bruxelles, bureau européen) et Cécile Ducourtieux (Bruxelles, bureau européen)

Le veto vraisemblable de Bruxelles, mercredi 6 février, à la fusion des deux géants du rail Alstom et Siemens, préfigure-t-il un tournant dans sa politique de la concurrence? Une politique assumant la promotion de champions européens, quitte à ce qu'ils soient en position de monopole en Europe? On est encore loin d'un tel aggiornamento, mais Paris s'active, Berlin réfléchit, et les virulentes critiques de la Commission à l'encontre de cet « Airbus du rail » confirment que quelque chose a changé dans la perception que les dirigeants ont de l'Union européenne (UE). Prise en étau entre une Amérique isolationniste et une Chine conquérante, amputée par le Brexit, l'Europe est vulnérable. Et doit bien mieux se protéger.

À la Commission, on explique que la commissaire à la concurrence, Margrethe Vestager, a travaillé dans le strict respect des règles européennes. De toute façon, « elle agit sous l'œil de la Cour de justice de l'UE », précise une source bruxelloise : tout écart par rapport aux lois en vigueur risque d'être invalidé par la juridiction luxembourgeoise. Dès juillet 2018, quand la décision fut prise de lancer une « enquête approfondie » sur ce mariage franco-allemand, Mme Vestager disait craindre qu'il ne « réduise la concurrence sur les marchés sur lesquels l'entité issue de la concentration serait présente ».

« Erreur économique »

Dans le matériel roulant, sur le créneau des trains à grande vitesse, la part de marché d'Alstom-Siemens serait « plus de trois fois plus élevée que celle de son concurrent le plus proche » dans l'Espace économique européen et au niveau mondial (à l'exclusion de la Chine, du Japon et de la Corée), prévenait-elle. Même domination écrasante pour la signalisation, ajoutait-elle. L'affaire paraissait alors entendue. En l'absence de ventes d'actifs conséquentes, la fusion avait toutes les chances d'être retoquée. Or, dans leur dernière offre de compromis, il y a dix jours, les deux groupes ont refusé de céder plus de 4 % de leurs actifs cumulés.

Le ministre français de l'économie a dénoncé, mercredi 6 février, sur France 2, une « erreur économique » et une décision qui « va servir les intérêts » de la Chine. Et Bruno Le Maire confirme la volonté de Paris de réécrire les règles de la concurrence. En attendant, Bercy pointe la fragilité de l'analyse juridique de Mme Vestager, qui aurait pu, d'après les experts français, aussi donner un feu vert. Bercy pointe notamment le fait que l'analyse de Bruxelles a exclu les marchés japonais, coréen et chinois. Elle s'est aussi focalisée sur la très grande vitesse (plus de 300 km/h), où Alstom et Siemens sont en effet dominants. Le mastodonte chinois du rail, CRRC, fait certes face à de fortes barrières à l'entrée, mais il pourrait adapter ses savoirs aux normes de l'UE. Il a tenté de reprendre l'italien Ansaldo Breda, puis le tchèque Skoda en 2016, et fait des premières incursions en Autriche, Hongrie, Serbie et Allemagne.



Mais plus que l'analyse économique, c'est la critique politique qui l'emporte : « On est en train de créer des risques pour la souveraineté européenne », déplore-t-on à Bercy. Un refus serait « une faute politique », avait déjà prévenu M. Le Maire. Les règles en matière de concurrence sont « devenues absurdes », renchérisait pour sa part la ministre chargée des affaires européennes, Nathalie Loiseau, il y a quelques jours. A Paris, on assure qu'un travail de coordination franco-allemand est en cours.

La France plaidera pour une révision du règlement de 2004 sur « le contrôle [par la Commission] des concentrations entre entreprises ». Un texte déjà modernisé en 2014, qui pourrait à l'avenir prendre en compte, dans l'analyse d'une fusion, la naissance de grands concurrents dans les pays émergents ou la concurrence potentielle plutôt que la compétition actuelle. Des changements qui ne nécessiteraient pas de modification hasardeuse des traités, mais un vote à la majorité des Etats membres.

Plus audacieux : Paris imagine qu'à l'avenir, dans l'examen d'une fusion, Bruxelles ne pourra plus faire primer systématiquement l'intérêt du consommateur, mais d'autres intérêts généraux quand la souveraineté, la santé publique ou la sécurité d'approvisionnement énergétique, sont, par exemple, en jeu. Quitte à ce qu'en dernier ressort, l'avis des Etats s'impose à Bruxelles, qui dispose pourtant d'une compétence exclusive en matière de concurrence depuis près de trente ans.

Dans l'entourage de M. Le Maire, on souhaite que ces idées soient d'abord un sujet pour la campagne d'Emmanuel Macron pour les élections européennes de mai. « Ensuite, elles devront être prêtes pour l'installation de la nouvelle Commission », explique une source française. Ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement français réclame un changement des règles bruxelloises. Durant le quinquennat de François Hollande, le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, qualifiait déjà la politique de concurrence de « doctrine intégriste ».

Coopérations

La nouveauté, c'est qu'à Berlin, les esprits ont évolué. Les critiques sont moins frontales, mais les Allemands promeuvent désormais eux aussi une vraie politique industrielle européenne. Mardi 5 février, le ministre de l'économie a présenté une nouvelle stratégie visant à « former des champions nationaux et européens » et rappelé discrètement son attachement au projet d'« Airbus du rail ». Peter Altmaier a proposé la création d'un fonds public qui pourrait intervenir pour éviter des acquisitions d'actifs nationaux.

Il a évoqué, pour justifier cette volonté interventionniste, la stratégie industrielle « made in China 2025 », où Pékin joue un rôle crucial de financement et de vision de long terme. « En Chine sont nées des entreprises de taille mondiale, des secteurs industriels entiers pourraient, dans les années à venir, devenir les monopoles technologiques de ces entreprises », a-t-il prévenu.

Ces derniers mois, le ministre allemand s'était beaucoup entretenu avec M. Le Maire sur des coopérations en matière de batteries automobiles ou d'intelligence artificielle, pour former des entités de taille critique. Cela fait longtemps que Paris et Berlin ne s'étaient pas retrouvés sur la même ligne sur ces questions industrielles. « Si l'Europe veut maintenir sa place dans la concurrence internationale, elle a besoin de champions européens, qui puissent se mesurer aux acteurs américains ou chinois, et gagner », déclarait M. Altmaier mi-janvier.

A Bruxelles, le changement d'attitude allemand avait été perçu dès 2017, quand la pépite KUKA (robotique industrielle) avait été rachetée par un groupe chinois. L'Allemagne s'est alors mise à soutenir le projet porté par la France de surveillance européenne des investissements étrangers, en passe d'être définitivement adopté dans l'UE.

Symptomatique encore : le conservateur bavarois Manfred Weber, en campagne pour remplacer Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission, pilonne lui aussi le veto bruxellois. « Si les règles de la concurrence ne sont plus adaptées aux défis actuels, nous devons les changer », a-t-il récemment tweeté. Même Annegret Kramp-Karrenbauer, nouvelle patronne de la CDU, venue soutenir Manfred Weber, patron du groupe PPE au Parlement européen, à Bruxelles mardi soir, a prudemment plaidé à cette occasion pour des « lois de la concurrence avec une vision globale ».

DOIT-ON S'INQUIÉTER DE LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DE LA CHINE ?

Sarah Guillou
OFCE, Sciences Po Paris

Trois étapes scandent l'expansion économique chinoise qui ont progressivement intensifié la menace industrielle pesant sur les économies occidentales. Ce *Policy brief* détaille la réalité de cette menace et les moyens mis et à mettre en œuvre pour assurer des conditions d'une concurrence équitable. Il conclut sur l'intensité de la menace et les risques concurrentiels, technologiques mais aussi macroéconomiques qu'elle présente.

La menace s'est déployée sur 3 niveaux. Le premier est celui du commerce et des parts de marché. La dynamique des exportations chinoises et la pratique de subventions et de dumping ont constitué les premiers sujets d'inquiétudes des partenaires occidentaux. Révélateur du déplacement de la production industrielle, les déséquilibres commerciaux ont conduit à des mesures de rétorsion et de protection qui n'ont toutefois absolument pas inversé la tendance. Le second est technologique. Plus récemment, le volontarisme du gouvernement chinois en matière de promotion des technologies conduisant à des obligations de transferts de technologie contre un accès au marché ou à la commande publique crée les conditions d'une rapide appropriation et future domination technologique. Enfin, le dernier niveau est une menace sur les actifs. L'appétit vis-à-vis des actifs étrangers afin de faire grandir par le biais de la croissance externe les entreprises chinoises a commencé à inquiéter les gouvernements occidentaux voyant là un autre moyen de transférer des technologies et des pertes d'avantages comparatifs.

En conséquence, la stratégie expansionniste chinoise modifiera l'état de la concurrence dans de nombreuses industries du futur. Les gouvernements occidentaux, et notamment le régulateur européen, devront intensifier leurs efforts pour créer les conditions d'un échange équitable ; il faudrait pour cela :

- exiger la réciprocité des règles concernant les investissements ;
- multilatéraliser les conflits pour peser contre la Chine ;
- créer une structure transparente de concertation et de surveillance des entrées de capitaux étrangers dans l'Union européenne ;
- renforcer le contrôle du respect de la propriété intellectuelle.

On distingue trois étapes dans l'expansion économique chinoise qui ont intensifié la menace industrielle pesant sur les économies occidentales. Par ordre d'occurrence, il s'agit d'une part de la dynamique des exportations chinoises et de la pratique de subventions et de dumping, d'autre part du volontarisme industriel qui conduit l'économie chinoise à investir massivement dans des technologies d'avenir et à exiger des

transferts de technologie de la part des Occidentaux, enfin de son appétit vis-à-vis des actifs étrangers afin de faire grandir par le biais de la croissance externe ses champions nationaux. Force est de reconnaître l'existence d'une stratégie expansionniste soutenue et confortée par la reconduction de Xi Jinping au pouvoir lors du XIX^e Congrès du Parti communiste chinois le 18 octobre 2017.

L'analyse de cette expansion chinoise montre une stratégie claire de montée en gamme et de conquête de leadership industriel. Les Occidentaux déploient des moyens de défense mais, attirés par les sirènes du marché et des capitaux chinois, ils ne peuvent s'empêcher d'y succomber. La fascination pour la Chine du XIX^e siècle est de retour mais cette dernière semble prête à prendre sa revanche sur les traités « scéléérats »¹.

Il apparaît nécessaire de prendre conscience de la stratégie d'enfermement que déploie la Chine, en experte du jeu de go, et de renforcer le contrôle et les mesures d'un échange équitable avec un partenaire devenu incontournable.

1. Au XIX^e siècle, la Chine attire les Européens qui veulent y installer des comptoirs et lui acheter des produits rares. Aucun pays de l'Occident n'échappe alors à cette fascination de l'Orient. La Chine en paiera le prix fort notamment à l'issue des guerres de l'opium qui soumettent la Chine aux puissances européennes par le Traité de Nanjin et les suivants dit « traités scéléérats ».

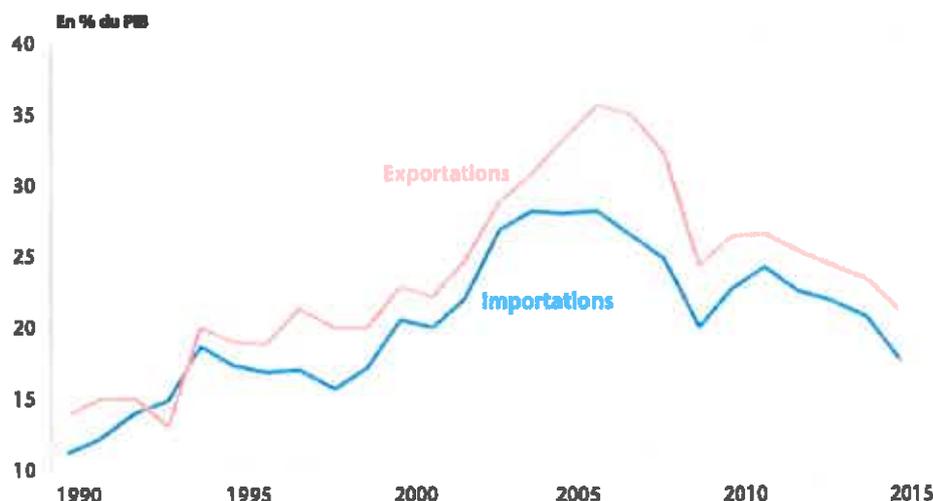
Les exportations : l'expansion par les volumes

La première stratégie industrielle chinoise a consisté à promouvoir les exportations, dans un premier temps en parallèle avec les investissements étrangers moteur de ces exportations et dans un deuxième temps, alors que le marché chinois montrait un certain ralentissement, en écoulant les excédents de production. Après le statut d'usine du monde et d'atelier des multinationales occidentales, la Chine est devenue le premier exportateur mondial en 2015 et dispute cette place à l'Allemagne chaque année.

Des échanges déséquilibrés et des tensions commerciales

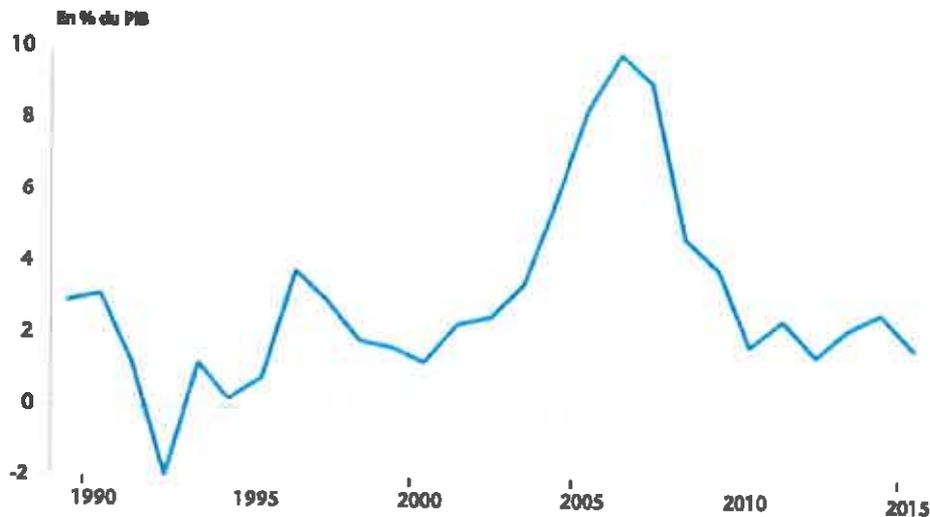
Le graphique 1 montre l'évolution des exportations et des importations de marchandises. Les exportations ne représentaient que 15 % de son PIB en 1990 et ont atteint le point culminant de 35 % juste avant la grande crise en 2006. Si les importations ont suivi une dynamique parallèle, elles ont toujours été telles que la balance commerciale reste excédentaire, depuis 2010 autour de 2 % du PIB (graphique 2).

Graphique 1. Importations et exportations chinoises totales



Sources : CNUCED, calculs de l'auteur.

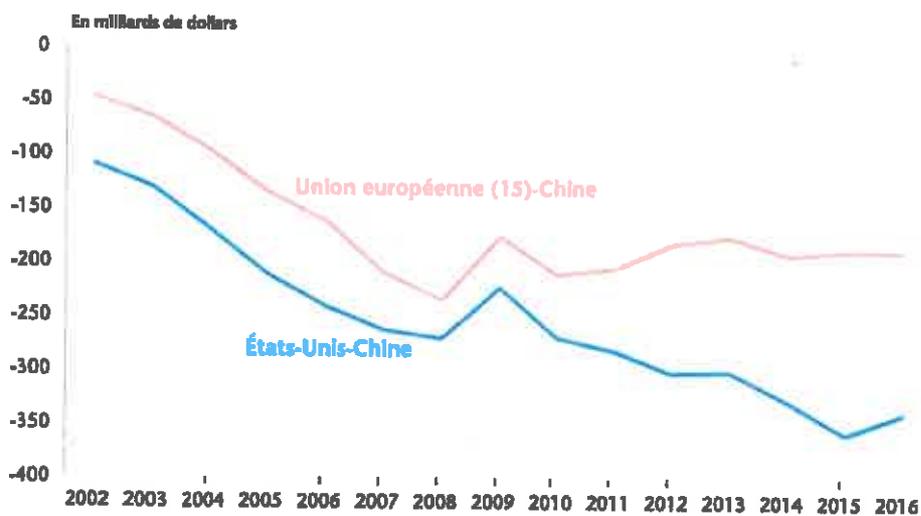
Graphique 2. Balance courante chinoise



Sources : CNUCED, calculs de l'auteur.

Cet excédent est majeur vis-à-vis des États-Unis mais aussi de l'Europe. Alors que le déficit commercial américain avec le reste du monde atteint 502,2 milliards de dollars en 2016, la Chine y contribue à hauteur de 347 milliards. Le graphique 3 montre l'évolution de la balance commerciale de la Chine depuis le début des années 2000 avec les États-Unis et avec l'Union européenne à 15 en milliards de dollars.

Graphique 3. Balance commerciale de marchandises



Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

Dans le document présentant sa « Stratégie nationale de sécurité » en décembre 2017 – un document produit par tous les présidents des États-Unis – dans lequel la Chine est accusée d'« agression économique », l'officialisation du positionnement hostile de l'administration Trump à l'égard de la Chine est le point culminant d'une série de mises en garde et d'ouvertures d'enquêtes à des fins de mesures protectionnistes². Les grands moyens sont mobilisés, de la loi de 1962 invoquant la sécurité nationale à l'auto-saisine du gouvernement pour lancer les investigations³. Outre le dumping, la question de la propriété intellectuelle préoccupe également les Américains.

2.

Notamment des investigations pour savoir si la Chine manipule sa monnaie et quel préjudice les importations chinoises d'acier et d'aluminium causent-elles aux États-Unis. L'enquête a été lancée au nom de la sécurité nationale utilisant une loi de 1962 qui autorise le gouvernement américain à mettre en place des droits de douane s'il existe des menaces sur la sécurité nationale.

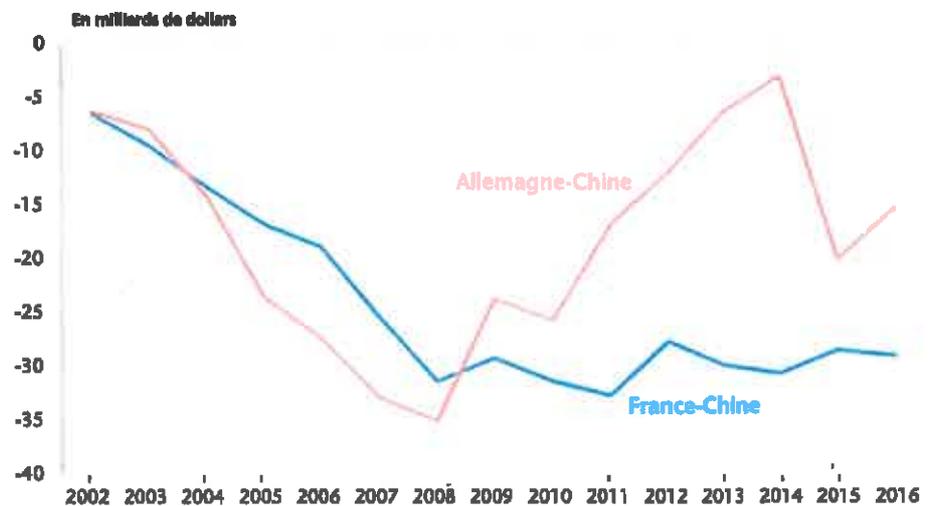
3.

L'administration américaine a lancé une enquête sur le comportement de dumping des exportateurs chinois d'aluminium. C'est la première fois depuis 1985 que le département du commerce déclenche une telle enquête sans avoir été saisi par une entreprise ou un collectif d'entreprises.

Une investigation dans le cadre de la section 301 a aussi été ouverte sur ce sujet. Mais pour la première fois, Donald Trump a sollicité le soutien des pays européens, tout aussi concernés.

Avec l'Europe, les choses semblent moins tendues, notamment parce que le déficit ne s'est pas aggravé depuis 2009, mais les points de conflits sont identiques. La Chine est la première source des importations de l'UE, ainsi que son second marché d'exportations. Les échanges s'élèvent autour d'un milliard d'euros par jour. L'Europe à 28 est déficitaire vis-à-vis de la Chine pour un montant d'un peu moins de 175 milliards d'euros (autour de 200 milliards pour l'UE-15), ce qui représente 1,2 % du PIB européen. Mais l'UE est à l'origine de 13 % des importations chinoises alors que les États-Unis se classent 5^e avec 8,5 % et du côté des exportations, les États-Unis sont bien leur premier marché avec 18 % de leurs exportations qui s'y dirigent, mais l'UE est le deuxième marché absorbant 16 % de leurs exportations (source Eurostat). Les échanges sont déficitaires pour l'Allemagne et pour la France, mais la première a rééquilibré ses échanges depuis 2008, alors que la France n'a fait que stabiliser le niveau de son déficit (graphique 4).

Graphique 4. Balance commerciale



Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

L'acier, les panneaux solaires et la propriété intellectuelle sont les mêmes sujets de tension qu'aux États-Unis. La Chine a massivement investi dans les capacités de production du solaire et a cherché à bénéficier des politiques de soutien de la demande mises en place par les pays occidentaux (Guillou, 2013a). La Chine comptabilise à présent plus de la moitié de la production de panneaux photovoltaïques alors qu'elle n'en détenait que 6 % en 2005. La Commission européenne a mis en place des droits anti-dumping à la suite des plaintes des industriels et des résultats de ses investigations dès 2013 (Guillou, 2013b). Du côté de l'acier, la crise de 2008 a accentué les difficultés du secteur et les excédents chinois se sont déversés notamment vers le marché européen, la Chine produisant près de 50 % de l'acier mondial. À la suite de la plainte d'Eurofer, la Commission européenne a également mis en place des droits anti-dumping ; des investigations aux mêmes fins sont encore en cours (Guillou, 2016). Enfin, la propriété intellectuelle est également un sujet d'inquiétude face à la stratégie de montée en gamme et des investissements directs que nous aborderons plus bas.

Sarah Guillou, 2013a, « Le crépuscule de l'industrie solaire », *OFCE les notes*, 32, 6 décembre.

Sarah Guillou, 2013b, « Le solaire refroidit les relations sino-européennes », *OFCE le blog*, 9 septembre.

Sarah Guillou, 2016, « L'acier peut-il réveiller la politique industrielle européenne ? », *OFCE le blog*, 16 mars.

Au-delà des droits de douane, le refus du statut d'économie de marché

Les moyens de défense des deux côtés de l'Atlantique ont donc consisté à mettre en place des politiques commerciales défensives, principalement des droits de douane « anti-dumping » et d'autres qui sont à venir. Relativement aux États-Unis, l'Europe est souvent accusée de réagir trop lentement et de tarder à mettre en place des droits fortement dissuasifs. Les droits anti-dumping sont en effet plus rapidement mis en œuvre aux États-Unis et plus élevés. La sévérité et la vigilance européenne ont cependant augmenté.

Ainsi l'UE a la première refusé d'accorder le statut d'économie de marché à l'économie chinoise en 2016. Pourtant, il était prévu que 15 ans après son accession à l'OMC (en 2001), la Chine pourrait prétendre à ce statut (voir [document du Parlement européen](#)). La Chine a porté l'affaire devant la Juridiction de règlement des différends de l'OMC. Une telle reconnaissance rendrait plus difficile la mise en place d'un droit anti-dumping. En effet, si l'économie n'est pas considérée comme une économie de marché, il faut recourir aux prix des marchés tiers pour juger si les prix sont en-dessous des coûts. En parallèle, les États-Unis contestent l'automatisme de ce statut. Ils considèrent que le gouvernement chinois est excessivement directif en matière économique comme l'illustre le plan « Made in China 2025 » (voir plus bas).

L'UE a cependant anticipé l'évolution du statut de l'économie chinoise et le 4 décembre 2017, le Conseil européen a adopté de nouvelles règles pour contrer les pratiques commerciales jugées « inéquitable ». Le nouveau cadre légal supprime la distinction entre économies de marché et non-économies de marché qui prévalait pour établir les règles d'évaluation du dumping (en prévision de l'acquisition de ce statut par la Chine). Dorénavant, c'est l'existence d'une distorsion de marché qui devra être mise en évidence. Il pourra, dans tous les cas, être fait référence aux prix d'une économie avec le même niveau de développement ou aux prix et coûts internationaux tels qu'ils sont fixés sur des marchés libres.

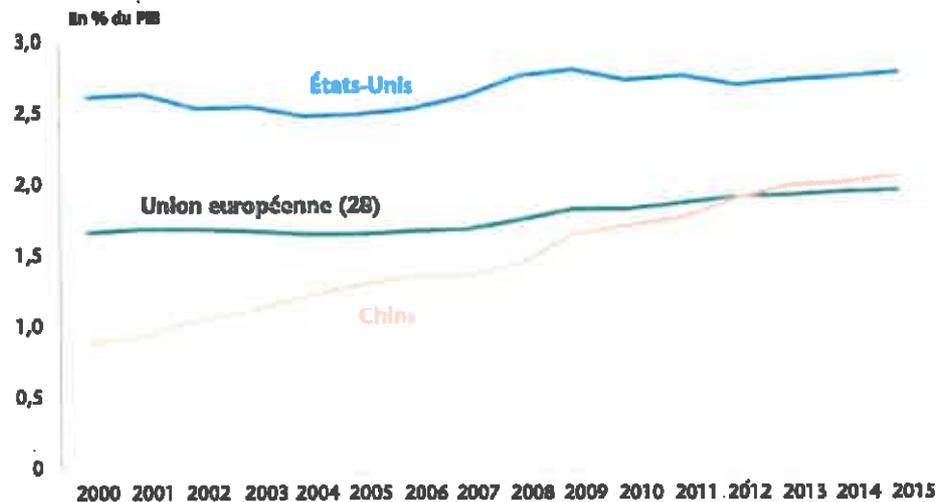
Ces politiques protectionnistes ne devraient pas entraver fondamentalement la croissance chinoise pour trois raisons. La première tient à l'interdépendance des productions entre l'Europe et les États-Unis d'un côté et la Chine de l'autre. Les chaînes de valeur mondiale rendent les barrières douanières handicapantes des deux côtés de la frontière et les mesures protectionnistes ne pourront être que ciblées.

La seconde tient aux capacités de représailles de la Chine. Face aux déclarations menaçantes de Donald Trump, le gouvernement chinois ne manquera pas de mettre en place des représailles. La tradition interventionniste chinoise est bien plus ancrée et ne s'embarrasse pas de scrupules dans le discours, comme Trump, mais aussi dans les faits, et ici les contraintes institutionnelles ne sont pas aussi fortes qu'aux États-Unis. Par exemple, à la mi-décembre 2016, le gouvernement chinois a menacé de mettre à l'amende les constructeurs automobiles américains pour des comportements d'abus de pouvoir de marché et de politiques de prix abusives. Les Chinois achètent un tiers des 10 millions de véhicules de General Motors. La troisième vient de ce que la Chine a anticipé de ne plus dépendre uniquement de la demande mondiale et de profiter elle-même de l'énormité de son marché. Jusque-là cette stratégie d'ouverture lui aura grandement bénéficié puisque les transferts de technologies explicites mais aussi implicites ont permis de faire passer l'économie chinoise d'une croissance fondée sur l'abondance du facteur travail à une économie à contenu technologique croissant. L'ambition est à présent de ne plus être (seulement) l'usine du monde mais un leader technologique.

La technologie : après les volumes, la maîtrise de la valeur

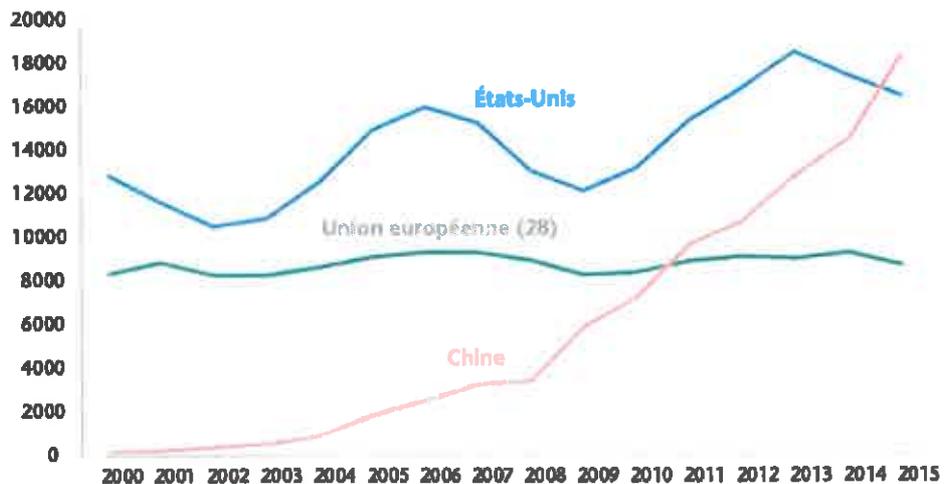
La seconde stratégie Industrielle est technologique. Elle est notable à travers les efforts de Recherche et Développement et aux Investissements dans l'éducation. La Chine a rattrapé l'Europe en termes de pourcentage de la richesse produite dédiée aux dépenses en R&D (graphique 5). De nombreuses initiatives marquent l'engagement du gouvernement dans la voie de l'excellence technologique.

Graphique 5. Dépenses Intérieures de R&D



Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

Graphique 6. Nombre de brevets TIC



Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

Le plan « Made in China 2025 »

La stratégie chinoise énoncée en 2015 du « Made in China 2025 » est clairement l'expression d'un volontarisme industriel qui cherche à promouvoir des secteurs technologiques prometteurs. Parmi les 10 secteurs qui sont ciblés, on trouve notamment les semi-conducteurs et les batteries électriques, qui sont exemplaires pour illustrer le volontarisme chinois et sa pugnacité.

Pour les semi-conducteurs, les vellétés chinoises n'ont pas totalement abouti mais force est de reconnaître que les efforts ont hissé les Chinois dans la cour des grands laissant les acteurs européens définitivement de côté ou sur des niches. Les États-Unis, la Corée du Sud, le Japon et Taïwan concentrent les principaux producteurs et surtout concepteurs de semi-conducteurs et autres circuits intégrés électroniques (semi-conducteurs, processeurs, mémoires, circuits logiques). Dès le début des années 1990, les Chinois avaient compris l'importance des semi-conducteurs : leur spécialisation dans l'électronique, les ordinateurs, serveurs, téléviseurs ou encore smartphones conduisait à de multiples usages de semi-conducteurs, qu'ils devaient importer⁴. La Chine voulait réduire sa dépendance. Il était judicieux d'en devenir producteur et d'en maîtriser la conception⁵. Or, à ce jour, la Chine n'a pas supplanté – encore – les leaders⁶.

L'effort a abouti dans les activités de fonderie – fabrication de puces électroniques en sous-traitance – mais le premier fondeur chinois, SMIC, est un petit acteur qui est 10 fois plus petit que le taïwanais TSMC, puis dans la conception de circuits sur un modèle « sans usines » (*fabless*) comme le font les américains Qualcomm et Broadcom mais HISilicon Technologies, champion chinois dans le domaine « fabless », n'est qu'à la vingtième place mondiale des fournisseurs de puces électroniques.

La résistance des leaders du secteur à transférer la technologie leur a permis de conserver une large avance. L'accord de Wassenaar, notamment, a permis d'empêcher les exportations de technologie inférieures à 90 nanomètres. La technologie des semi-conducteurs est d'autant plus pointue qu'elle est miniaturisée. Cet accord dit « Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage », est un accord multilatéral entre 33 États signé aux Pays-Bas le 12 mai 1996. Bien que dédié aux contrôles des exportations d'armes, il n'en contient pas moins des restrictions quant aux exportations des puces électroniques ou de leurs technologies, jugées technologies à double usage (militaire et civile).

En conséquence, les Chinois n'ont pu disposer que de technologies en deçà du standard le plus élevé et la propriété intellectuelle sur la conception des microprocesseurs est restée entre les mains des géants américains et sud-coréens.

Toutefois, les vellétés chinoises de se faire une place dans ce marché et notamment dans la détermination des standards n'ont pas cessé et les efforts du gouvernement ont été réaffirmés dans la stratégie « Made in China 2025 ». Le gouvernement chinois a dans ce cadre mobilisé des capitaux pour s'offrir une indépendance dans les circuits intégrés électroniques. Pour soutenir le secteur, il a créé un fonds d'investissement national de près de 20 milliards de dollars. Il est complété de nombreuses initiatives locales qui élèvent le soutien public à plus de 100 milliards. Des sociétés d'investissement semi-publiques, comme Tsinghua Unigroup détenue à 49 % par l'État, envisage d'investir 70 milliards de dollars en 4 ans dans des usines de semi-conducteurs.

Le chinois Tongfang Guoxin Electronics, cousin de Tsinghua Unigroup, a investi dans la construction d'une usine de mémoires pour l'équivalent de 14,8 milliards de dollars. Comme Tsinghua Unigroup, la société est contrôlée par Tsinghua Holding, qui constitue le bras industriel armé de l'Université Tsinghua de Pékin et du ministère chinois de l'Éducation.

Si les Chinois se heurtent encore à la difficulté d'acquérir les technologies auprès d'entreprises étrangères que les gouvernements occidentaux commencent à protéger des acquéreurs chinois, comme nous le verrons ensuite, ils ne sont cependant pas loin de maîtriser toute la filière. Le graphique 6 montre que la dynamique des dépôts de brevets augure d'un accroissement de la concurrence.

4. On entend par semi-conducteur, les puces électroniques contenues dans les appareils comme les téléphones mobiles, les tablettes, les ordinateurs et de plus en plus d'objets connectés, mais aussi dans les automobiles. Ces puces sont au cœur du fonctionnement de ces objets.

5. Elle se situe au bout de la chaîne de production des puces électroniques au niveau des dernières phases de fabrication, voire au niveau des tests et de l'assemblage.

6. Samsung (Corée du Sud), Intel (États-Unis), Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC à Taïwan, spécialisée dans la fabrication sous conception externe de ses clients), Qualcomm (États-Unis), Broadcom (États-Unis), SK Hynix (Corée du sud), Micron Technology (États-Unis), Texas Instrument (États-Unis), Toshiba (Japon) et NXP (Pays-Bas). Ce classement des 10 premières entreprises en termes de ventes de puces est issu du cabinet de conseil en investissement Investipedia, des classements alternatifs ne modifient pas les 10 premiers.

La Chine parie aussi sur les batteries au lithium et sa stratégie est encore plus agressive pour acquérir la maîtrise intellectuelle. Le secteur des batteries et des voitures électriques est la parfaite illustration de la stratégie qui active tous les leviers de la dynamique d'innovation : soutien de la demande, suppression des contraintes de crédits et transfert de technologie.

Dans les batteries électriques, les décisions récentes témoignent d'investissements massifs et de la définition d'une régulation très favorable au secteur.

Depuis 2012, le gouvernement subventionne fortement les constructeurs de véhicules électriques et protège le secteur des batteries – notamment les acteurs chinois du secteur BYD et CATL – des rivaux japonais et sud-coréens. Le gouvernement prévoit de s'équiper massivement en bus et voitures électriques soutenant la demande en privilégiant des batteries au lithium-fer-phosphate que seul BYD produit. De plus, pour recevoir les subventions, il faut que les producteurs disposent de 8 Gwh de capacités de production en Chine, ce que seuls BYD et CATL peuvent se prévaloir. Mais le défi pour les producteurs chinois reste d'augmenter les capacités de leurs batteries. Pour le moment, les leaders technologiques demeurent LG Chem, Samsung SDI, SK Innovation et Panasonic. Les Chinois ont acquis cependant des avantages en termes d'approvisionnement en matières premières ayant investi dans des mines de Cobalt et de lithium, notamment dans le plus grand producteur de lithium, SQM (Societad Quimica y Minera de Chile), qui est chilien.

Les alliances des groupes d'automobiles des pays développés avec des Chinois ont toutes inclus des transferts de technologies relevant soit de la voiture électrique soit de la voiture autonome. BMW s'est allié avec Great Wall Motor pour fabriquer des Minis en Chine : cela permet au constructeur allemand de pénétrer le marché chinois, au constructeur chinois de s'allier dans l'électrique. Renault-Nissan a signé en septembre 2017 un accord de *joint-venture* avec DongFeng pour produire des voitures électriques alors que Ford s'était déjà allié à une petite compagnie chinoise Zotye Auto, Volkswagen avec JAC Anhui et GM devrait sortir la voiture électrique « Baojun » avec son partenaire SAIC Motor. L'alliance signée par Renault-Nissan prévoit une plateforme technologique commune, ce qui pousse le transfert de technologie assez loin. La Chine n'autorise la vente de véhicules sur son territoire qu'à condition de partager la technologie et les profits. Précisément, depuis 1984, la production sur le territoire chinois est soumise à une *joint-venture* d'au moins 50 %. Les constructeurs automobiles ne peuvent se priver du marché chinois qui va être le moteur de la demande de voitures électriques dans le futur. Volkswagen réalise 41 % de ses ventes mondiales en Chine, GM, 39 %, Audi, 32 % et Ford 24 % et par ailleurs la Chine représente une grande part de leur profit. Elles doivent donc se résoudre à donner leur technologie, ce qu'elles font notamment de manière lucrative en vendant des licences de la maison-mère à la *joint-venture*. Et pour le moment force est de constater que cela n'a pas conduit les constructeurs chinois à devenir de sérieux concurrents des constructeurs historiques et ne sont pas des exportateurs majeurs. De fait, ces *joint-ventures* sont une désincitation à investir dans les modèles strictement chinois. Malgré cela, les autorités chinoises promeuvent toujours ce modèle et notamment dans le domaine électrique.

Ce soutien des véhicules électriques est à mettre en parallèle avec la mise en place d'un système d'échanges de droits à émettre du carbone. Il devrait obliger les constructeurs automobiles à produire un quota de véhicules électriques ou bien à acheter des droits d'émettre du carbone. De même, une loi de 2016 prévoit que pour recevoir une licence pour produire des véhicules électriques en Chine, les constructeurs doivent transférer la totalité de la technologie, en tout cas suffisamment pour produire, au

partenaire de la *joint-venture*. Si donc jusqu'à présent les transferts de technologies se concentraient sur les vieilles technologies, cela ne pourra plus être le cas.

Internet, numérique et intelligence artificielle : plus qu'un grand bond en avant

La Chine se singularise aussi par une présence remarquable au côté des géants américains de l'internet. Alibaba se classe 7^e au rang des entreprises de l'économie numérique en termes de valorisation boursière. Alibaba est le plus grand groupe d'e-commerce cumulant plus de transactions qu'eBay et Amazon réunis. Tencent, créé en 1998 par le jeune Ma Huateng (alias Pony Ma) à Shenzhen, se classe parmi les 10 plus grosses entreprises cotées au monde. Réseaux sociaux, jeux vidéo, musique, paiement, l'entreprise touche à tous les domaines des services digitaux de l'internet. La première activité du groupe reste les jeux vidéo (avec le fameux jeu Honour of Kings) depuis qu'elle a racheté l'éditeur de jeux finlandais Supercell, puis les réseaux sociaux avec QQ et WeChat et est devenu le quatrième actionnaire de Snap, la maison-mère de Snapchat.

Aujourd'hui, beaucoup de Chinois utilisent, dans une journée, une des applications de Tencent ou d'Alibaba, que ce soit pour communiquer ou pour acheter. Alibaba et Tencent se lancent tous les deux dans la gestion de fortune et les services financiers. Baidu, le troisième acteur des BAT, un moteur de recherche, est moins vigoureux mais est quand même le quatrième site le plus visité au monde après Facebook, Youtube et Google. L'accès au web chinois passe par lui.

Ces trois entreprises tendent à se diversifier sur une multitude de services digitaux afin d'exploiter leur plateforme d'utilisateurs. La question de leur excès de pouvoir de marché n'est pas vraiment posée tant qu'elles se conforment au respect de la censure politique.

Ces acteurs ont été protégés de l'activité des GAFAs interdits sur le marché chinois. Leur puissance tient aussi à l'absence de concurrence non digitale ; ils n'ont pas eu à combattre des usages plus traditionnels : peu de centres commerciaux, absence d'infrastructures de commerce.

En plus de ces géants de l'internet, la Chine concentre 17 des 46 nouvelles licornes recensées en 2017. Les licornes sont des start-up privées qui sont valorisées à plus de 1 milliard de dollars de chiffre d'affaires. Bien entendu, les États-Unis et notamment la Californie en concentrent la majorité, mais la Chine a vu cette population d'entreprises croître fortement : elle en avait seulement 8 en 2014 et en compte 56 en 2017 (sur un total mondial de 204) dont 4 parmi les 10 plus grosses. La particularité des entreprises chinoises, parmi lesquelles on trouve l'entreprise de transport Didi Chuxing, l'entreprise de partage de vélo Mobike, le producteur de smartphone Xiaomi, ou encore le livreur d'alimentation Ele.me, est d'être surtout connues des consommateurs chinois. Leur taille est donc le reflet de la taille du marché chinois et non de leur conquête des marchés étrangers. Cela ne signifie pas forcément qu'elles en resteront là, mais elles bénéficient déjà d'un avantage de taille qui sera redoutable face aux concurrents étrangers. C'est déjà le cas sur le marché chinois : ainsi Didi y a défait Uber (la plus grande des licornes). La vitalité de ce tissu de licornes est alimentée par les géants dont on a parlé plus haut qui y détiennent des parts conséquentes mais aussi par les investissements des fonds de capital risque et *in fine* par l'avidité des consommateurs chinois à l'égard de ces nouveaux modes de consommation. La société de consommation chinoise a démarré directement par la case digitale !

Les ambitions de la Chine en matière d'intelligence artificielle ne sont pas des moindres. Le gouvernement chinois a en effet exprimé des objectifs très ambitieux en matière d'intelligence artificielle (blueprint) et mobilisé des fonds dans l'objectif de créer une industrie de 150 milliards de dollars en 2030. Il est clair que la Chine dispose d'un avantage de marché d'utilisateurs potentiels (750 millions), dont la jeune génération maîtrise parfaitement les nouveaux usages de la consommation numérique qui est considérable et ce alors que la protection des données ne fait pas encore partie de la culture réglementaire, ce qui ne bride pas l'initiative des entreprises qui parviennent à collecter d'immenses quantités d'informations sur les consommateurs – ou les citoyens. Sans compter que le programme militaire chinois est également une source de soutien majeure des nouvelles technologies.

La Chine a donc modifié clairement son positionnement technologique comme le révèlent de nombreux indicateurs technologiques. Le volontarisme des autorités n'y est sans doute pas pour rien. Les prises de participations, voire le rachat d'entreprises au portefeuille technologique bien rempli, sont des voies supplémentaires pour y parvenir.

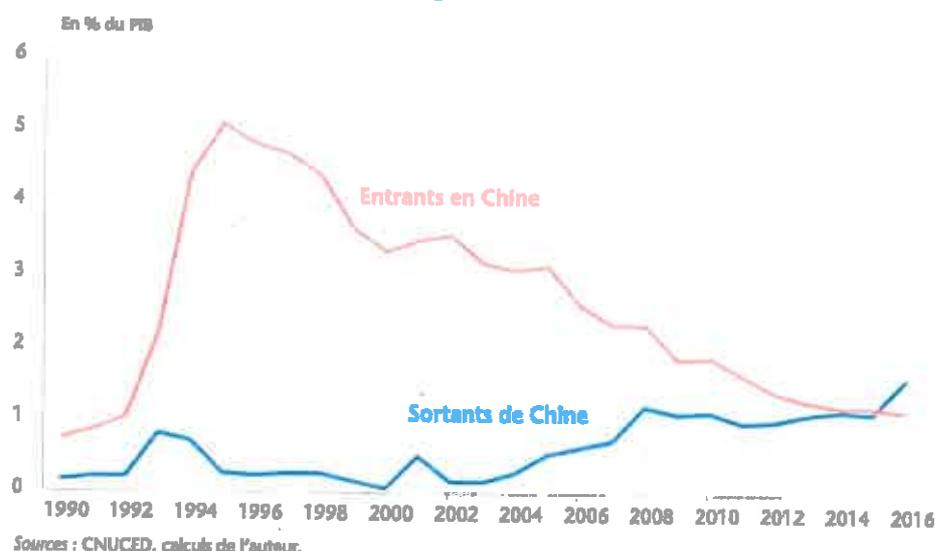
Les investissements directs, l'accumulation de capital au service de l'expansion

La troisième menace est une stratégie tout autant publique que privée. Il s'agit d'investir et de se déployer à l'étranger. On assiste ces dix dernières années à un changement d'équilibre des flux de capitaux : les Occidentaux et surtout les Américains ont commencé par investir massivement en Chine alimentant les réserves de change chinoises et à présent les flux de capitaux viennent de plus en plus de Chine. La stratégie d'investissement est souvent liée au précédent objectif technologique car les actifs visés doivent permettre d'augmenter le portefeuille de brevets ou les savoir-faire. Même quand il s'agit d'investir pour acquérir des ressources, elles sont souvent liées aux technologies sous-jacentes. C'est le cas pour les investissements dans les mines de lithium.

De plus les autorités chinoises ont, à travers leur projet des « Nouvelles routes de la soie », entrepris de nombreux investissements d'infrastructures hors des frontières chinoises impliquant aussi des acteurs chinois et augmentant les investissements chinois à l'étranger. Le projet des « Nouvelles routes de la soie » a été annoncé à l'occasion du sommet de coopération économique pour l'Asie Pacifique (APEC) en novembre 2014. Doté d'un fonds de 40 milliards de dollars, certains observateurs ont parlé de « Plan Marshall chinois ». Le gouvernement chinois dispose d'énormes réserves de change (près de 4 000 milliards de dollars) qui autorisent une telle générosité. Au passage cela permettra une internationalisation du yuan, la monnaie chinoise, puisque des obligations seront émises en yuans.

La Chine a donc d'abord été un énorme récepteur d'investissements directs : de nombreuses filiales d'entreprises des pays riches y ont été implantées auxquelles se sont ajoutées de nombreuses prises de participation dans des entreprises locales. Le graphique 7 montre le fort accroissement des investissements entrants dès les années 1995 puis le ralentissement alors que parallèlement les investissements sortants augmentaient. L'évolution opposée des deux flux a mené à une balance de sorties de capitaux positive en 2016. C'est en partie la contrepartie des excédents de la balance courante, mais c'est aussi le signal des velléités entrepreneuriales des investisseurs chinois.

Graphique 7 Investissements directs étrangers



L'intensification des achats en Europe et aux États-Unis

Les opérations de rachats d'actifs étrangers par les acteurs chinois se sont intensifiées ces dernières années marquant d'une part la volonté des entreprises confrontées à un ralentissement du marché chinois de croître par acquisition mais aussi d'autre part d'acquérir des compétences ou des technologies.

En Europe, les investissements chinois, même s'ils restent minoritaires au regard des autres origines, ont fortement augmenté. Mais c'est surtout la cible des investisseurs qui inquiète une partie des Européens ainsi que des Américains. Une des acquisitions les plus symboliques pour les Européens aura été celle du port du Pirée en Grèce pour 368,5 millions d'euros par le chinois Cosco, lui-même très endetté. Mais la plus valorisée aura été celle du rachat du suisse Syngenta par ChemChina, le premier acteur chinois de la chimie détenu par l'État. Ayant offert, au début de l'année 2016, 43,8 milliards de dollars, l'acquisition constitue la plus grosse acquisition étrangère chinoise. Cette offre est plus de quatre fois plus importante que le prix d'acquisition de l'italien Pirelli en 2015 (7,3 milliards d'euros). Les activités de ChemChina vont de la chimie aux pneus en passant par le raffinage de pétrole. Le groupe est également bien positionné sur les fertilisants et les pesticides. Mais il n'était pas présent dans les semences. De son côté, Syngenta est un des plus grands fabricants des semences génétiquement modifiées avec 7 000 variétés. Cette acquisition va permettre de mettre la main sur des brevets de cultures génétiquement modifiées qui sont pour le moment très contrôlées, voire interdites en Chine, mais l'entreprise ChemChina parle sur la levée de l'interdiction⁷. L'enjeu de l'approvisionnement alimentaire de la population chinoise qui représente 20 % de la population mondiale pour 10 % des terres arables l'encourage à penser que la levée de l'interdiction est fort probable.

En 2015, l'acquisition de Hauck & Aufhauser Privatbank – banque privée allemande fondée au XVIII^e siècle – par le conglomérat chinois Fosun pour 210 millions de dollars a marqué le début de la vigilance allemande. Fosun est un fonds d'investissement détenu par Guo Guangchang, le « Warren Buffett » chinois, dont la fortune le place au 17^e rang des fortunes chinoises, qui a également investi dans de nombreuses entreprises européennes dont le Club Méditerranée, le Cirque du Soleil, un club de football anglais, Voverhampton Wanderers, le plus gros assureur portugais Fidelidade dont il

Plus précisément, le gouvernement chinois sélectionne avec parcimonie les importations de cultures génétiquement modifiées dont certaines de Syngenta et d'autres de Monsanto.

8.

Le Portugal a accueilli favorablement les apports de liquidités des Chinois dans le contexte de l'après-crise et de sérieux problèmes d'endettement public du pays ayant conduit à un sauvetage par l'Union européenne et le FMI.

détient plus de 80 % des parts mais aussi des entreprises américaines comme Thomas Cook. Ce même fonds a acquis 17 % de Millennium BCP, le plus gros organisme de crédit du Portugal, pour 175 millions d'euros. Les Chinois ont largement investi au Portugal depuis la crise financière, notamment dans la génération d'électricité, le réseau électrique, l'assurance, les hôpitaux mais aussi la distribution de l'eau⁸.

En France, les capitaux chinois ont été surtout investis dans le tourisme rachetant le Club Méditerranée, prenant des parts dans Pierres et Vacances ou dans Accor, ou dans l'aéroport toulousain. Plus récemment, les Chinois sont entrés au capital de Peugeot – Dongfeng a investi 3 milliards d'euros – entraînant l'entrée de l'État au capital. Très récemment, un des plus grands sidérurgistes chinois, Shougang, s'était porté acquéreur des parkings Vinci pour 4 milliards d'euros, mais aura fini par retirer son offre.

Les Investisseurs chinois rachètent également des terres agricoles ou viticoles. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, les SAFER, sont chargées de surveiller les achats de terre et peuvent s'opposer à des rachats par des industriels étrangers. Mais les achats ne sont pas soumis à ce contrôle lorsque qu'ils concernent moins de 100 % de l'actif. Les acteurs chinois adoptent alors cette méthode comme cela aura été le cas du rachat par China Hongyang – entreprise d'équipements pétroliers – de 98 % d'une société agricole détenant 900 hectares de parcelles de blé et de maïs.

Ce dynamisme chinois, dont on a cité que quelques exemples, n'est pas sans inquiéter les gouvernements occidentaux. Les contrôles exigeants des autorités de la concurrence ou d'autres instances de contrôle des investissements étrangers, ainsi que la volonté d'étendre le champ du contrôle aux technologies du futur traduisent ces inquiétudes. En ce début d'année 2018, près de 40 milliards de dollars de transactions initiées par des Investisseurs chinois sont encore bloqués par ces contrôles.

Le renforcement des contrôles et la montée des barrières

C'est surtout le rachat par le chinois Midea du fabricant de robots Industriels Kuka pour 4,8 milliards d'euros en 2014 qui a modifié le positionnement allemand vis-à-vis des investisseurs chinois. En 2016, l'Allemagne décide de s'opposer au rachat du fabricant de semi-conducteurs Alxtron par le fonds Fujian Grand Chip pour 670 millions de dollars. Les autorités allemandes de la concurrence ont retiré leur accord au motif que de nouvelles Informations ayant trait à des questions de sécurité les en obligeaient.

Barack Obama en décembre 2016 s'était opposé, au nom de la sécurité nationale, à l'acquisition de la filiale américaine d'Aixtron par des investisseurs chinois. Il était alors le troisième président à bloquer un Investissement étranger. L'administration Obama avait également sorti un rapport qui appelait à la protection de l'industrie des semi-conducteurs. Son administration aura bloqué en 2016 le rachat de Lumileds, les ampoules led de Philips par le fonds Go Scale Capital et à l'entrée au capital de Tsinghua Unigroup dans Western Digital. L'administration de Donald Trump n'a, bien évidemment, pas été moins regardante à l'égard des investissements chinois. Elle a validé en septembre 2017 l'avis du CFIUS (Committee on Foreign Investment of the United States), qui s'était prononcé contre l'acquisition de Lattice, un fabricant américain de puces électroniques, par Canyon Bridge Capital Partners appuyé par un fonds d'investissement proche du gouvernement chinois⁹. Les Investisseurs et les actionnaires de Lattice avaient fait appel auprès de la présidence argumentant des créations d'emplois que l'acquisition permettrait d'enclencher, mais Donald Trump est allé dans le même sens que le CFIUS. Pour justifier son choix, il a avancé trois arguments : le potentiel transfert de propriété intellectuelle, l'importance de l'intégrité de la chaîne de valeurs (*supply chain*) et le fait que le gouvernement chinois était derrière cette acquisition.

9.

Canyon Bridge est financé par une filiale du fonds China Venture Capital Funds qui est un fonds étatique chinois.

À la différence de beaucoup de pays européens, les États-Unis disposent d'une instance indépendante qui contrôle les investissements étrangers : le CFIUS. Cette instance donne un avis relatif à la sécurité et aux intérêts stratégiques. Le président dispose ensuite de cet avis. Le plus fréquemment, le comité demande des aménagements et très rarement s'oppose au rachat, mais son attitude commence à changer.

De son côté, la Première ministre du Royaume-Uni entend mettre en place une législation qui permettrait de contrôler les investissements étrangers dans des secteurs sensibles telle qu'elle existe aux États-Unis ou en Australie. Ce dernier pays avait notamment bloqué en août 2016 une prise de participation de plus de 10 milliards de dollars de la part d'acteurs chinois à capitaux publics – State grid corp – dans l'entreprise australienne de distribution électrique, Ausgrid. Le gouvernement australien a par ailleurs émis des réserves relativement aux prises de participation réalisées par des entreprises chinoises à capitaux publics notamment dans les matières premières et dans l'agriculture.

En France, les réticences aux investisseurs étrangers sont très nettes lorsqu'il s'agit des « fleurons industriels » mais la France reste une localisation privilégiée des investissements étrangers mondiaux. Le ministre Arnaud Montebourg, sous la présidence de François Hollande, a obtenu l'extension du champ d'application d'un décret – datant de 2005 sous le gouvernement Villepin – qui exige une autorisation préalable de l'État pour certains investissements étrangers. Jusqu'ici étaient concernés les jeux d'argent (sauf les casinos), la sécurité privée, les moyens de lutte contre le terrorisme, les activités d'écoute, la sécurité des technologies de l'information et des échanges sur Internet, la défense et les armes et tout ce qui est soumis au secret de la défense nationale. Ont été alors ajoutés, en 2014, les domaines de l'eau, de la santé, de l'énergie, des transports et des télécommunications. Et à présent, Bruno Le Maire veut en étendre le champ aux données numériques et à l'intelligence artificielle. Relativement aux investisseurs chinois, la vigilance est variable selon les contraintes et les opportunités. Le projet de centrales nucléaires d'Hinkley Point en Grande-Bretagne a conduit EDF à des partenariats avec les acteurs nucléaires chinois et à des transferts de technologie futurs. L'entrée de l'État au capital de Peugeot PSA à hauteur de 14 % tenait en partie à la volonté de diluer la participation de Dongfeng¹⁰. Plus récemment, les réticences au rachat par Fincantieri des Chantiers de l'Atlantique portaient en grande partie sur les alliances de l'Italien avec les Chinois, notamment avec China State Building pour la construction de porte-conteneurs.

La France est parmi les pays, avec l'Allemagne et l'Italie, qui plaident pour une législation européenne qui contrôlerait les investissements chinois. Dans son discours de 2017 sur l'état de l'Union, Jean-Claude Juncker, le Président de la Commission européenne, a proposé à l'Union européenne un projet de contrôle des investissements étrangers. Le Parlement européen est en faveur d'une commission identique à celle du CFIUS (comité pour l'investissement étranger aux États-Unis). La proposition de la Commission européenne, publiée jeudi 13 septembre 2017, prévoit un mécanisme de coopération entre les États. Mais tous les pays européens ne sont pas favorables à un tel contrôle. C'est surtout le cas des pays du Nord comme la Finlande, les Pays-Bas mais aussi la Grèce qui craignent le déclenchement d'une guerre commerciale. S'y opposent aussi les pays d'Europe centrale et de l'Est.

De fait, raisonnablement, on peut se demander si une telle commission de surveillance des investissements non européens n'est pas une dérogation au principe de subsidiarité (qui énonce qu'il faut laisser au niveau des États ce qui se fait très bien à ce niveau) à moins qu'on ne reconnaisse que des États membres mettent en danger la collectivité européenne dans la maîtrise de ses technologies ou la sécurité, en étant

10.

Assez ironiquement, la loi Fiorange accordant des droits de vote doubles aux actionnaires de plus de 2 ans, permet à Dongfeng de disposer depuis 2017 de plus de droits de vote que l'État, qui a revendu ses parts à BPI, et que la famille Peugeot, qui a procédé à des mouvements de titres.

insuffisamment regardant à l'égard de ces investissements provenant de l'étranger. Plus fondamentalement, l'entrée de capitaux chinois, qui plus est associée à l'État chinois, présente un risque politique pour la cohésion est-ouest européenne. Certains pays d'Europe de l'Est se montrent en effet très accueillants. Les investisseurs chinois se montrent très généreux et investissent dans les infrastructures des pays de l'Est. Les liens politiques issus du passé communiste n'ont pas été totalement rompus. C'est le cas de la République tchèque dans laquelle les investisseurs chinois et notamment le groupe privé CEFC China Energy sont très présents¹¹. Certes les montants des fonds structurels européens sont bien plus conséquents. Mais les relations de la Chine avec le groupe des 16 pays d'Europe de l'Est sont un clair moyen d'influence de la politique européenne à l'égard de la Chine.

11.

Ce dernier a non seulement investi dans les plus grandes brasseries du pays mais a aussi racheté le Mandarin oriental, un palace de Prague, deux compagnies de médias, le club de foot SK Slavia Prague, ainsi que son stade. Bien que privés, CEFC est très liée au pouvoir chinois et notamment à l'Armée de libération du peuple, et à ce titre a bénéficié d'entrées spéciales dans l'ancien bloc de l'Est.

Les dispositifs de vigilance, voire les barrières mises en place par les pays occidentaux, exercent une indéniable pression sur le gouvernement chinois et commencent à lui opposer une résistance. Cette résistance est cependant contrebalancée par une irrépressible tentation d'accéder au marché chinois ou de profiter de leurs capitaux. C'est le miroir de ce qui se passait au XIX^e siècle.

Conclusion : les ressorts de l'inquiétude

Le dynamisme chinois à la fois sur son marché mais aussi à l'international constitue de multiples opportunités potentiellement porteuses de croissance. Les régulateurs doivent procéder à des arbitrages inter-temporels. Ils doivent mettre en vis-à-vis les opportunités de court terme et les pertes d'influence et de pouvoir de marchés futurs. Ils doivent aussi réaliser que la Chine est en train de s'approprier de nouveaux avantages comparatifs tout en se gardant d'oublier la fragilité des empires.

Pourquoi faut-il s'inquiéter de l'expansionnisme chinois ?

En dehors des considérations politiques, trois raisons économiques justifient qu'il faille s'inquiéter et entamer une réflexion sur la réaction à adopter. La première relève de la *théorie des politiques commerciales stratégiques* (Brander, 1995) : il existe un avantage compétitif pérenne à entrer en premier sur le marché dans des activités à rendements croissants. En encourageant les investissements dans les batteries au lithium et en outre en acquérant des avantages dans l'accès aux matières premières et en obligeant les transferts de technologie des constructeurs occidentaux de voitures électriques qui veulent vendre en Chine, le gouvernement chinois évince *de facto* les entrants potentiels qui ne pourront supporter les coûts fixes sans des aides comparables.

Brander James A. 1995, « Strategic Trade Policy », NBER Working Paper, 5020, février.

La seconde relève *des rendements d'échelle croissants*. La Chine dispose de l'avantage de la taille de son marché et n'est pas contrainte d'accéder aux marchés étrangers pour bénéficier d'économies d'échelle. Elle peut ainsi protéger son marché des acteurs dominants et procéder à la « protection des industries naissantes ».

La Chine est en train d'acquérir un avantage comparatif dans des activités à forts rendements d'échelle.

Une autre inquiétude est un effet collatéral du sur-investissement chinois provoqué par les politiques de soutien massif. Il suffit d'un ralentissement du marché pour que les prix internationaux s'effondrent en raison des sur-capacités qui ont été créées. Les politiques industrielles très volontaristes peuvent en effet conduire à des engouements collectifs des investisseurs. La multiplication des investisseurs, qui sont attirés par des conditions de financement et réglementaires incitatives, conduit à une sur-production qui ne rencontrera pas une demande suffisante, se terminant donc par une chute des

marges puis des prix entraînant tous les acteurs – même étrangers – qui auront participé à l'engouement. Au pire, un tel éclatement de bulle peut entraîner les banques prêteuses avec lui.

La réponse du gouvernement chinois est alors de subventionner la demande et de restreindre l'accès étranger au marché, mais ce n'est pas toujours suffisant. Un tel enchaînement s'est produit dans le marché des panneaux solaires, l'acier, l'aluminium et la liste s'allongera. En sera-t-il de même pour les robots et les batteries au lithium ou les véhicules électriques ?

Pourquoi le risque n'est peut-être pas seulement industriel ?

Aussi puissante soit-elle, la Chine pourrait rencontrer des difficultés. Les deux premières sont microéconomiques et pourraient contrarier l'efficacité de la stratégie industrielle. La troisième, macroéconomique, pourrait avoir un coût plus global.

La première est liée au risque technologique. Le pari sur des technologies fait par les autorités publiques est un pari toujours risqué. Le gouvernement chinois n'est pas plus averti que tous les autres gouvernements et pourrait tout autant être victime de biais dans ces décisions et de mauvais choix conduisant à un gaspillage des ressources publiques. Si les citoyens ne lui en tiendront pas rigueur, cela pourrait cependant hypothéquer ses décisions futures. Ainsi par exemple, le choix des batteries au lithium est-il le bon choix ?

La deuxième est d'ordre institutionnel. L'implication du parti communiste dans les affaires privées est très forte. Par exemple, les grandes entreprises du numérique sont très surveillées et on peut se demander dans quelle mesure cet interventionnisme bridera leur croissance. Par ailleurs, les investissements internationaux sont également surveillés de près, d'une part en raison de l'impact sur le cours du yuan qui baisse en raison des sorties de monnaie mais aussi en raison des excès d'endettement de certains investisseurs. Soumises à autorisation, ces transactions pourraient ralentir si le contrôle devient plus lent et plus tatillon.

La troisième est d'ordre macroéconomique. En 1979, Ezra Vogen cristallisait dans son livre *Japan as number one* toute l'inquiétude américaine et européenne à l'égard de la montée en puissance de l'économie japonaise, dont le rattrapage technologique et l'efficacité des méthodes de management menaçaient la suprématie économique occidentale¹². Il en a bien été ainsi mais la suite a montré que la supériorité japonaise avait rencontré des limites provoquées par la crise immobilière de la fin des années 1980 mais aussi par des éléments plus structurels propres à sa démographie et à son organisation politico-sociale. L'éclatement de la bulle immobilière 10 ans après le livre de Vogen fera entrer le Japon dans cette décennie dite « perdue » dont il est sorti assez fébrile. Cet exemple montre combien la réussite économique est vulnérable aux emballements des croyances et à des chocs macroéconomiques. Les grandes entreprises chinoises sont très endettées et le développement très rapide et très large de l'économie numérique peut fragiliser d'une part l'économie traditionnelle (emplois) mais aussi les canaux de régulation économique classique (politique monétaire et fiscale).

La Chine pourrait donc devenir vulnérable aux déséquilibres macroéconomiques. Ce qui ne serait pas sans incidence sur l'économie mondiale. La stratégie de croissance chinoise comporte donc des risques non seulement de concurrence et d'éviction des entreprises mais au-delà, elle n'est pas exempte de risques pour la stabilité économique mondiale ■

12.

Le livre sera traduit en français en 1983 sous le titre, *Le Japon, médaille d'or. Leçon pour l'Amérique et l'Europe*, aux éditions Gallimard.



Trésor-éco

N° 229 • Octobre 2018

Les nouvelles routes de la soie

- Priorité personnelle du président XI Jinping, l'initiative « une ceinture, une route » ou *Belt and Road Initiative (BRI)*, aussi appelée « Nouvelles routes de la Soie » a été officiellement lancée en 2013. Elle est aujourd'hui l'une des composantes du développement économique et commercial de la deuxième économie mondiale.
- En cherchant à répondre aux besoins en infrastructures de plus de 60 pays en développement situés principalement sur le continent Eurasiatique, elle est l'un des piliers de « la communauté de destin partagé pour l'humanité » que le Parti Communiste Chinois (PCC) s'est donné pour objectif de construire lors de son XIX^{ème} congrès (octobre 2017). Elle vise pour cela, au départ, à construire et exploiter, en s'appuyant sur la puissance financière et les ressources industrielles chinoises, des infrastructures portuaires, routières, ferroviaires, énergétiques, industrielles et numériques sur l'ensemble du continent eurasiatique et, au-delà, en Afrique, en Amérique du Sud et même dans l'Arctique.
- Cette initiative, dans les faits pragmatique et évolutive, est l'expression d'une stratégie globale qui permettrait de réduire les vulnérabilités géopolitiques de la Chine, d'accroître la capacité de projection de sa puissance – d'abord économique –, d'accompagner sa montée en gamme, et de promouvoir un nouvel ordre mondial « aux caractéristiques chinoises ».
- La mise en œuvre de cette stratégie pose plusieurs questions concernant son impact pour le développement et la stabilité économiques des pays concernés ainsi que la capacité des entreprises européennes à y participer. Cette dernière dépendra largement du degré de transparence et d'ouverture de la stratégie chinoise.
- Les réponses apportées par l'Union Européenne et les autorités françaises reflètent ces enjeux et rappellent l'importance de la pleine intégration de la Chine dans l'environnement institutionnel multilatéral au moment où cette dernière accélère l'internationalisation de son économie et renforce son rôle dans la gouvernance économique mondiale et son financement. Elles soulignent aussi la nécessité d'un développement cohérent des différentes initiatives de connectivité entreprises entre l'Asie et l'Europe.

La stratégie BRI lancée en 2013 : six corridors terrestres et un réseau portuaire entre l'Asie, l'Europe et l'Afrique orientale



Source : China Trade Research - HKTDC <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/The-Belt-and-Road-Initiative>.

1. Les Routes de la Soie : une stratégie globale visant à conforter l'influence mondiale de la Chine

1.1 Un plan massif d'investissements en infrastructure sur le continent eurasiatique aux contours sectoriels et géographiques mouvants

Annoncée à l'automne 2013 par le président Xi, la stratégie « une ceinture, une route » (*Belt and Road Initiative* ou *BRI*) aussi appelée « nouvelles routes de la soie », a été présentée comme une réponse chinoise aux besoins en infrastructures du continent eurasiatique. Estimés par la Banque asiatique de développement (BAD) entre 22 550 et 26 000 Mds USD pour la période 2016-2030, ces besoins nécessiteraient, pour être comblés, un investissement annuel de 1 500 à 1 700 Mds USD, soit deux fois plus qu'aujourd'hui¹. Les nouvelles routes de la soie, qui pourraient conduire, selon les autorités chinoises, à un effort d'investissement compris entre 1 000 et

4 000 Mds USD sur une période de temps non définie pour améliorer la connectivité entre la Chine, le marché européen, le sud-est asiatique et le Moyen-Orient, pourraient contribuer à réduire significativement ce différentiel sans pour autant répondre à l'ensemble des besoins.

Il n'existe pas de carte officielle de la *BRI*. Six corridors terrestres (*Belt*) et un réseau portuaire (*Road*) reliant la façade maritime chinoise à l'Europe en passant par l'Océan Indien et les côtes africaines devraient concentrer la majorité des projets rattachés à de l'initiative. Les annonces relatives à une route de la soie arctique ou polaire et à l'intégration du Maghreb² témoignent cependant de l'ambition mondiale des nouvelles routes de la soie qui incluraient 65 à 70 pays représentant 60 % de la population, 30 % du PIB et 35 % du commerce international³.

Encadré 1 : Évaluations des besoins en infrastructures sur la période 2016-2030

La BAD évalue les besoins en infrastructures à l'horizon 2030 à 22 550 Md USD soit 1 500 Md USD par an. Cette évaluation est faite pour chaque pays sur la base (i) du PIB, (ii) de la part des secteurs primaires et secondaires dans la valeur ajoutée, (iii) du taux d'urbanisation, et (iv) de la densité de population. Une fois la relation entre les différentes variables établie sur données historiques par pays, les besoins en infrastructures sont calculés en utilisant les projections des Nations-Unies et de la Banque mondiale concernant les différentes variables.

Les investissements transfrontaliers ne sont pas pris en compte par ce modèle. Les besoins liés à ce type de projet étaient estimés dans le précédent rapport de la BAD couvrant la période 2010-2020 à 250 Md USD soit 4 % des besoins totaux nationaux. En utilisant le même ratio, les besoins transfrontaliers pourraient être évalués à 900 Md USD environ. Ce modèle ne prend, en outre, pas en compte le fait que les infrastructures contribuent à la croissance et que les deux variables sont donc probablement liées.

Tableau : Besoins en investissements identifiés par la Banque asiatique de développement (prix constants, base 2015)

Région	Population en 2015 (millions)	Population en 2030 (millions)	PIB par habitant en 2015 (USD)	Prévision de croissance (%)	PIB par habitant en 2030 (USD)	Besoins en investissement dans les infrastructures entre 2016 et 2030		
						Besoin d'investissement (Mds-USD)	Investissements annuels (Mds USD)	Besoin d'investissement (% du PIB)
Asie centrale	84	96	4 495	3,1	6 202	492	33	6,8
Asie de l'Est	1 460	1 503	9 022	5,1	18 602	13 781	919	4,5
Asie du Sud	1 744	2 059	1 594	6,4	3 446	5 477	365	7,6
Asie du Sud-Est	632	723	3 638	5,1	7 040	2 759	184	5,0
Pacifique	11	14	2 329	3,1	2 889	42	2,8	8,2
Total	3 932	4 396	4 778	5,3	9 277	22 551	1 503	5,1

Source : 2015 Revision of World Population Prospects, United Nations ; World Development Indicators, World Bank ; estimations BAD.

(1) "Meeting Asia's infrastructure needs", rapport de l'Asian Development Bank, février 2017.

(2) « La présence chinoise en Afrique n'est pas une présence d'investisseur » (Falvre A., entretien avec T. Pairault, *afrique.lepoint.fr*, 20 février 2018).

(3) Le Center for Global Development établit une liste de 68 pays en mars 2018 (voir Hurley J., Morris S. et G. Portance (2018), "Examining the debt implications of the belt and road initiative from a policy perspective", rapport du Center for global development, 4 mars). Le portail officiel des Routes de la soie en évoque 64 (www.yidaiylu.gov.cn).

Initiative sans périmètre géographique défini, les nouvelles routes de la soie couvrent un champ sectoriel également ambigu. Il n'existe ni liste officielle de projets, ni déclinaison sectorielle publiquement arrêtée pour la BRI. Les déclarations publiques et les bases de données non officielles⁴ permettent néanmoins de conclure à la grande diversité des activités que l'initiative pourrait embrasser. Au-delà des grandes lignes de chemin de fer destinées à améliorer le fret ferroviaire (par exemple la ligne Duisbourg-Chongqing) et le transport à grande vitesse de passagers (ligne Bandung-Jakarta), ou encore des investissements dans les infrastructures portuaires (port du Pirée), sont aussi placés sous l'étiquette de la BRI des projets de ports secs ou terminaux intermodaux (Khorghos au Kazakhstan), de zones économiques spéciales (parc Industriel sino-biélorusse établi à Minsk), de pipelines (Myanmar-Chine), et d'infrastructures numériques (déploiement de la fibre optique au Pakistan).

S'il n'existe pas d'opérateurs industriels officiels des nouvelles routes de la soie, ce rôle est joué, en pratique, par des entreprises d'État chinoises de taille mondiale cherchant à s'internationaliser. Les entreprises comme *PowerChina* (travaux hydrauliques et hydroélectriques), *State Grid* (transport d'électricité), *China Railway Group Ltd* (infrastructures ferroviaires), *China Railway Corporation* (exploitation du réseau ferré), *COSCO* (armateur) ou encore *China Merchant Group* (terminaux portuaires) agissent ainsi à la fois comme fournisseurs de produits et services et comme chefs de file pour l'ensemble des métiers de leurs filières respectives. Outre ces entreprises d'État, des entreprises privées chinoises comme *Alibaba*, *ZTE* et *Huawei*, jouent aussi un rôle important. Quel que soit le statut de ces entreprises, la supervision des autorités chinoises demeure forte et s'appuie sur des administrations puissantes comme la SASAC (agence des participations chinoises), la NDRC (Ministère du plan), la SAFE (réserves de change) et, pour les entreprises privées, le Ministère du commerce ou les autorités locales.

1.2 La stratégie BRI concourt au soutien de la croissance de l'économie chinoise aujourd'hui exposée à plusieurs vulnérabilités majeures

Plusieurs objectifs guident aujourd'hui le développement des nouvelles routes de la soie. Pour la Chine, cette initiative pourrait permettre, en premier lieu, de relever un défi géostratégique majeur : celui de la sécurisation de ses approvisionnements en matières premières. Cette sécurisation s'appuie sur une double diversification des sources et des voies d'approvisionnement qui passe, notamment, par la multiplication des prises de participation chinoises dans des sites de production en pays tiers⁵ ainsi que par le déploiement de projets d'infrastructures maritimes et terrestres visant, à la fois, à accélérer l'acheminement des ressources vers la Chine⁶ et à réduire la dépendance du pays à la route du détroit de Malacca par où transitent encore 80 % de ses importations de pétrole.

Les nouvelles routes de la soie visent également à accélérer le développement des provinces chinoises les moins dynamiques. Le développement économique de la Chine a généré de très fortes disparités régionales entre les provinces côtières (Pékin, Shanghai et Canton) et les provinces du nord-est et de l'ouest dont le PIB par habitant demeure trois à quatre fois moins élevé⁷. Ce faible niveau de développement économique peut localement aller de pair avec d'importantes tensions sociales⁸, voire, dans la province du Xinjiang, avec le développement de mouvements indépendantistes ou de l'islam radical⁹. En améliorant l'intégration régionale de ces provinces, la stratégie BRI¹⁰ pourrait constituer un nouvel avatar de la politique de développement de l'ouest chinois initiée en 1999 et des différents plans de revitalisation des provinces du Nord-Est.

L'initiative cherche par ailleurs à diversifier les débouchés et à accompagner la montée en gamme des productions industrielles et manufacturières chinoises¹¹. En réduisant les coûts de transport et en facilitant la pénétration des marchés européen et sud-asiatique pour les produits chinois de plus haute gamme, elle pourrait également améliorer la compétitivité chinoise coût et hors coût et

(4) Projet « Reconnecting Asia » conduit depuis 2018 par le Center for Strategic and International Studies (CSIS).

(5) Les prises de participation de *Shandong Jinyimeng Group Co Ltd* dans la mine de Tonically en Sierra Leone, le projet Tsingshan de mine de nickel en Indonésie ou encore la détention par le *Silk Road Fund* de près 10 % des parts du projet gazier Yamal en Russie (Corcoran B. (2017), "China's commitment to mining in Africa deepens", *Irish Times*, 16 février).

(6) La liaison ferroviaire reliant la Chine à la mine de charbon de Tavan Tolgoi (Mongolie) ou le second pipeline sino-russe.

(7) Le PIB en PPA par habitant est de 18 500 USD à Pékin contre 6 700 USD dans le Xinjiang et 5 000 USD dans le Yunnan – CEIC mai 2018.

(8) Boquet Y., « Dynamiques de développement et inégalités régionales en Chine », *Espace populations sociétés*, 2009/3.

(9) Castets R. (2003), « Le mal-être des Oulighours du Xinjiang », *Perspectives chinoises*, n° 78.

(10) Connexion entre le Xinjiang, le Pakistan et le Kazakhstan voisins ; connexion entre le Yunnan et les pays du Sud-Est asiatique ; relocalisation de l'industrie lourde surcapacitaire du Nord-Est.

(11) "We will work toward building major international corridors and deepen cooperation on streamlining customs clearance along the routes of the Belt and Road Initiative. We will expand industrial capacity cooperation with other countries, and with this enable Chinese manufacturing and Chinese services to go global" "Report of the Work of the Government" *People's Daily Online* 3 avril 2018

concourir à la réalisation des ambitieux objectifs de conquête de marchés, fixés dans le cadre de la stratégie *China Manufacturing 2025*.

Parallèlement à cet objectif de montée en gamme, la stratégie *BRI* participe au transfert dans des pays à moindre coût des entreprises chinoises opérant dans des secteurs à faible valeur ajoutée et dans lesquels des surcapacités sont observées. Ces transferts présentent pour la Chine le

double avantage de réduire les surcapacités constatées localement et de favoriser la réallocation des ressources au profit des secteurs et des entreprises situées plus haut dans les chaînes de valeur mondiale. Cette stratégie d'exportation des surcapacités chinoises est assumée par les autorités chinoises¹² et identifiée comme une caractéristique dominante de la *BRI*¹³

Encadré 2 : Le plan *China Manufacturing 2025*

Présenté en 2015, le plan « *China Manufacturing 2025* » a pour objectif de faire de la Chine une puissance industrielle majeure par l'acquisition de la maîtrise de technologies fondamentales sur 10 secteurs d'activité : TIC, robotique, aéronautique, équipement naval et maritime, équipements ferroviaires, automobile, électricité, matériel agricole, nouveaux matériaux et médecine. Dans ces secteurs, *CM 2025* affiche des objectifs précis de parts de marché en Chine et à l'international pour les produits de propriété intellectuelle chinoise. Sur le secteur des TIC, le plan fixe ainsi à 45 % l'objectif de part de marché mondiale auquel la Chine devra être parvenue d'ici 2025 dans les terminaux mobiles et à 60 % celle pour les fibres optiques. Sur le marché intérieur, les objectifs sont encore plus ambitieux, avec par exemple, l'objectif que 80 % des véhicules à énergie nouvelle ou encore des équipements clefs en termes de génie maritime soient de technologie chinoise.

Pour assurer la mise en œuvre de sa stratégie, la Chine mobilise de très importantes ressources financières. Les autorités chinoises sont ainsi à l'origine de la création de nouvelles institutions financières internationales, la *New Development Bank (NDB)* et l'*Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)* et pourraient mobiliser des financements des grands bailleurs multilatéraux. L'*AIIB* et la *NDB* pourraient mobiliser jusqu'à 21 Mds USD par an¹⁴ pour financer des projets d'infrastructures. Si ces institutions ne sont pas officiellement parties à la stratégie *BRI*, elles concourent néanmoins au financement de certains de ses projets¹⁵. Outre ces institutions, la plupart des grandes banques multilatérales ont signé avec les autorités chinoises des accords de coopération en lien avec les routes de la soie et pourraient donc également participer au financement de projets ponctuels¹⁶

Les autorités chinoises ont également mis en place des véhicules financiers – le *Silk Road Fund (SRF)* et des fonds provinciaux ayant le même mandat – exclusivement dédiés aux nouvelles routes de la soie. Avec un capital théoriquement mobilisable de 75 Mds USD¹⁷, le *SRF* aurait une capacité de financement en fonds propres de l'ordre de 2 Mds USD par an. Outre le rôle d'investisseur en fonds propres, le *SRF* assurerait la coordination des financements alloués par les différents acteurs chinois aux projets *BRI*.

L'essentiel des financements destinés à cette initiative proviennent cependant des banques commerciales et des *policy banks*¹⁸ chinoises. Les grandes banques commerciales chinoises, toutes entreprises d'État, pourraient ainsi mobiliser jusqu'à 285 Mds USD¹⁹ sur la période 2013-2023. Les *policy banks*²⁰ pourraient, elles, d'ores et déjà rassembler chaque année entre 30 et 60 Mds USD²¹ dans le cadre de leurs programmes dédiés à

(12) Déclaration de Li Keqiang lors du 17^{ème} sommet ASEAN-Chine le 13 novembre 2014 (Nay Pyi Taw, Myanmar) : "We have a lot of surplus equipment for making steel, cement and plate glass for the Chinese market. This equipment is of good quality. We want companies to move this excess production capacity through direct foreign investment to ASEAN countries who need to build their infrastructure. These goods should be produced locally where they are needed".

(13) Voir notamment Chance A. (2016), "American Perspectives on the Belt and Road Initiative", *Institute for China-America Studies*, novembre, "BRI report card", *Moody's*, septembre 2017.

(14) Kroeber A. (2015), "Financing China's global dreams", *China Economic Quarterly*, novembre.

(15) Voir notamment, Chance A. (2016), "American Perspectives..." *op. cit.* ; Djankov S., Miner S. et al. (2016), "China's Belt and Road Initiative: Motives, Scope and Challenges", *Peterson Institute for International Economics*, mars, Ekman A. (2016), "China's multilateralism: higher ambitions", *European Union Institute for Security Studies*, janvier et Wethington O. et R. A Manning (2015), "Shaping the Asia-Pacific Future: Strengthening the Institutional Architecture for an Open, rules-based economic order", *Atlantic Council*, juin.

(16) Sont notamment signataires de tels documents, la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque asiatique de développement.

(17) Seule une fraction de ce capital sera effectivement mobilisée pour financer des projets.

(18) *China Development Bank (CDB)* et *Export-Import Bank of China (China Exim Bank)*.

(19) *Bank of China* : 100 Md USD - *China Construction Bank* : 100 Md USD - *Industrial and Commercial Bank of China* : 70 Md USD - *Agricultural Bank of China* : 15 Md USD - Estimations Service économique régional de Pékin sur la base de déclarations publiques.

(20) *China Exim Bank* : 29 Md USD de crédits à destination des exportateurs chinois en 2014 - *China Development Bank* : 23 Md USD de financements internationaux annuels en moyenne entre 2008 et 2014.

(21) Hurley J., Morris S. et G. Portelance, "Examining..." *op. cit.* et UBS - *APAC Economic Perspectives* (2017), "Patronomics: does the belt and road matter?", septembre.

la BRI. À ces programmes doivent être ajoutées les activités d'accompagnement international développées par les *policy banks* au profit des entreprises chinoises, notamment les crédits à l'exportation. Ces programmes représentent, en cumulé, une capacité annuelle d'investissement de plus de 50 Mds USD²².

À l'exception de l'*AIB* et de la *NDB*, les acteurs chinois participant au financement de la BRI sont contrôlés et soutenus directement par l'État central et ainsi en mesure de proposer des financements attractifs aux pays hôtes de projets. Ces acteurs bénéficient en effet d'une garantie implicite de l'État chinois et mobilisent une partie de ses réserves de changes pour financer leurs activités, directement dans le cas du *SRF*, indirectement dans le cas des banques grâce au refinancement auprès de la banque centrale. Les taux pratiqués par les *policy banks* sont ainsi régulièrement compris entre 2 % et 3 % pour des financements d'une maturité supérieure à 25 ans et sont assortis de périodes de grâce importantes (2 à 8 ans)²³. Ils peuvent être distribués directement à l'État dans lequel le projet est conduit ou être alloués à un opérateur public ou à un *consortium* d'entreprises. Les financements chinois sont d'autant plus attractifs qu'ils n'exigent pas de garantie souveraine du pays hôte. Cette absence de garantie n'exclut toutefois pas des exigences de collatéralisation portant sur des terres, des matières premières ou des conditions tarifaires attractives dans la production d'énergie.

Au-delà de ces ressources, les autorités chinoises cherchent à mobiliser les financements privés en faveur des nouvelles routes de la soie. Il n'existe pas de données consolidées permettant d'évaluer avec certitude les moyens financiers chinois mobilisés et mobilisables en faveur de la BRI, mais ceux-ci semblent en-deçà des objectifs d'engagement annuels affichés par les autorités chinoises. Cette situation, reconnue par le gouverneur de la *PBoC*, a donné lieu à l'annonce de plans déclinés par les différentes administrations chinoises (régulateur des assurances, régulateur bancaire, *NDRC* pour les émissions obligataires) pour encourager les financements privés chinois et internationaux en faveur des nouvelles routes de la soie.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces plans restent cependant à préciser.

1.3 La stratégie BRI, stratégie globale vecteur de la promotion d'une nouvelle gouvernance mondiale « aux caractéristiques chinoises » ?

Les autorités chinoises poursuivent l'objectif affiché de renforcer le rôle directeur de la Chine dans la gouvernance mondiale²⁴. Elles pratiquent à cette fin, notamment dans le cadre de la BRI, une diplomatie des sommets qui lui permet de promouvoir, de nouvelles instances de gouvernance. La question de la concurrence à long terme entre ces instances d'une part et d'autre part le G20 et l'Organisation mondiale du commerce, notamment, se pose. Le *Belt and Road Forum (BRF)*, organisé pour la première fois en mai 2017 et auquel plus de 130 pays et 70 organisations internationales ont été conviés, la *China International Import Expo (CIIE)* de novembre 2018 ont par exemple pour ambition de réunir tous les ans l'ensemble des représentants des pays associés aux nouvelles routes de la soie et d'afficher le large soutien apporté par la communauté internationale à l'initiative chinoise. Les communiqués auxquels ils aboutissent, adoptés, comme lors du *BRF* de 2017, à l'issue d'une succession de négociations bilatérales structurellement favorables à la Chine, contribuent par ailleurs à promouvoir des éléments de langage chinois telle la notion de « communauté de destin partagé pour l'humanité » qui apparaissent en décalage avec les principes et valeurs portés, entre autres, par les Nations Unies.

Au-delà de ces forums mondiaux, la Chine organise de nombreuses conférences internationales ou sommets thématiques en lien direct avec la BRI et donnant lieu, sur des sujets très divers, à la publication de déclarations conjointes. La *Belt and Road Initiative Tax Cooperation Conference* d'Astana (mai 2018), le *Forum on the Belt and Road Legal Cooperation* de Pékin (juillet 2018) ou la *Belt and Road Energy Ministerial Conference* de Suzhou (octobre 2018) peuvent ainsi s'analyser comme des moyens, pour les autorités chinoises, de favoriser le rapprochement entre les normes et politiques en vigueur dans les pays concernés par l'initiative chinoise et les normes et priorités chinoises²⁵

(22) Kroeber A. (2015), "Financing China's global dreams", *China Economic Quarterly*, novembre.

(23) Hurley J., Morris S. et G. Portelance, "Examining..." *op. cit.*

(24) « Ce qui est plus important, c'est que la Chine, aujourd'hui le plus grand pays en développement et la deuxième économie du monde, ose assumer ses responsabilités pour promouvoir le développement du système de gouvernance économique internationale dans un sens plus équitable, plus juste, et plus rationnel ». Rapport du bureau du groupe dirigeant pour la construction de la ceinture et la route, <https://www.yidaiyilu.gov.cn>, mai 2017.

(25) Cet objectif, fixé dès le quatrième Plenum du Parti Communiste Chinois en 2014 et repris, notamment, par le *Small Leading Group* de l'initiative BRI, pourrait asseoir durablement le pouvoir normatif de la Chine et conférer, à terme, des avantages comparatifs décisifs pour l'industrie et les investissements chinois à l'étranger. Voir notamment, sur les normes techniques, le plan d'action pour l'inter connectivité des standards dans le cadre de la BRI (2018-2020) (www.yidaiyilu.gov.cn, 11 janvier 2018) et, sur le rôle des tribunaux maritimes chinois, Funder, Susan (2016), "China's Maritime Courts: Defenders of 'Judicial Sovereignty'", *thediplomat.com*, avril.

Cette stratégie d'influence s'appuie, enfin, sur une diplomatie de *memorandum of understanding (MoU)* particulièrement active. Les relations entre la Chine et chaque pays participant officiellement à l'Initiative semblent s'inscrire dans un cadre complet avec (i) la signature d'un accord bilatéral matérialisant le soutien politique du pays considéré à la BRI, (ii) la négociation d'un plan d'action identifiant l'ensemble des axes de coopération entre les signataires, et (iii) l'établissement d'un comité de pilotage partagé pour la mise en œuvre des projets conjoints. L'ensemble des relations bilatérales entre la Chine et le reste du monde, à l'exception des pays qui disposent déjà d'instances de dialogue bilatérales, pourrait donc s'inscrire, à terme, dans le cadre de la stratégie BRI ou l'une de ses déclinaisons régionales²⁶. Les nouvelles routes de la soie constituent donc une stratégie globale, destinée, selon les déclarations des plus hautes autorités chinoises, à « réaliser la coordination en matière de politique, l'interconnexion des

infrastructures, la facilité du commerce, l'intégration financière et la compréhension mutuelle entre les peuples »²⁷.

Les nouvelles routes de la soie constituent enfin un levier d'internationalisation du Renminbi sans contraindre les autorités chinoises à libéraliser le compte de capital et le taux de change. Elles incitent pour cela leurs partenaires à libeller en RMB les transactions commerciales conclues dans le cadre de l'initiative. Cette pratique, s'est accompagnée de la conclusion d'accords bilatéraux d'échanges de devises (*swap lines*) entre la Chine et 36 autres États (dont 24 partenaires de la stratégie BRI²⁸) et de l'ouverture de huit banques de règlement en RMB. La promotion des « panda-bonds » (obligations en RMB émises en Chine par des émetteurs étrangers) estampillés BRI participe également de cette logique.

2. La stratégie BRI pose plusieurs défis pour les pays où elle est déployée, mais aussi pour l'Union européenne et la France

2.1 La soutenabilité des financements accordés par la Chine reste incertaine

La Chine a connu au cours des 30 dernières années un développement économique très rapide qui est allé de pair avec de très importants investissements dans les infrastructures. Forte de ce précédent, elle offre à ses partenaires de répliquer son modèle économique en palliant, par ses financements, l'absence d'excédents courants ou l'insuffisance de l'épargne domestique de nombreux pays. Elle complète voire concurrence à cet égard les apports des bailleurs de fonds traditionnels, en proposant aux États des financements à la fois plus abondants et moins contraignants en termes d'exigences de soutenabilité financière, sociale ou environnementale.

Cette stratégie a connu des succès objectifs. La concession de la gestion du port du Pirée au géant COSCO s'est ainsi accompagnée d'une amélioration significative de la rentabilité de cette infrastructure²⁹. La ligne ferroviaire Mombasa-Nairobi, inaugurée en mai 2017, a, de même, permis de relier pour la première fois les deux principaux centres économiques du Kenya.

La BRI pourrait toutefois être porteuse de modifications significatives des équilibres macro-économiques des États concernés se traduisant, en premier lieu, par une augmentation sensible du poids de la Chine dans leurs dettes extérieures.

Cette évolution témoigne du rôle moteur aujourd'hui joué par la Chine comme créancier public international et rappelle l'enjeu majeur que constitue l'application, par tous les créanciers, des principes de financement soutenable adoptés en G20. L'ampleur des financements accordés par la Chine accroît en effet le risque que soient financés des projets économiquement non viables qui pourraient notamment entraîner les États concernés dans des dérives d'endettement insoutenables en l'absence de gains de productivité ou d'activité suffisants³⁰. En outre, les conditions attachées à certains de ces financements peuvent remettre en cause, par le jeu de la collatéralisation, certains des intérêts stratégiques des pays emprunteurs³¹.

Les projets BRI font, à cet égard, l'objet d'un accueil contrasté par les populations locales. Les financements chinois conduisent en effet souvent les pays hôtes des pro-

(26) Eckman A. (2018), « La Chine en Méditerranée : une présence émergente », rapport de l'Institut Français des Relations Internationales, février.

(27) Texte intégral du rapport de Xi Jinping au 19^e Congrès national du PCC, 18 octobre 2017.

(28) *Global credit research, Moody's Investors service*, 19 septembre 2017.

(29) Depuis l'achat, le 8 avril 2016, de 67 % des actions du port par COSCO, le chiffre d'affaire du port a connu une augmentation de 7,7 % pour atteindre 111,5 M€ en 2017. Il en est de même du bénéfice net avant impôt généré par l'infrastructure qui a connu une croissance de 92 % en un an, www.porteconomics.eu.

(30) Selon le *Center for Global Development*, plusieurs États, dont Djibouti, le Kirghizstan, le Laos, les Maldives, la Mongolie, le Monténégro, le Pakistan et le Tadjikistan, pourraient être à terme confrontés à cette situation : Hurley J., Morris S. et G. Portelance, "Examining..." *op. cit.*

(31) La Chine a ainsi obtenu en 2017, dans le cadre d'un défaut de paiement du Sri Lanka, la concession du port de Hambantota pour 99 ans.

jets à devoir sélectionner des entreprises chinoises pour leur mise en œuvre, ce qui contribue à limiter les retombées économiques vers le tissu local. Au Pakistan, 91 % des revenus générés dans les 40 prochaines années par le port de Gwadar devraient ainsi bénéficier à la Chine³². De tels désé-

quilibres, renforçant parfois la méfiance *a priori* des populations locales, ont ainsi pu susciter, non seulement au Pakistan mais aussi en Malaisie, au Cambodge, à Sri Lanka ou encore au Kazakhstan, de fortes critiques voire des manifestations.

Encadré 3 : Les principes du financement soutenable du G20

En mars 2017, les pays membres du G20 se sont dotés de principes opérationnels de financement soutenable (« *G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing* »). Ces principes visent à s'assurer que les financements pour le développement ne viennent pas mettre en péril la soutenabilité de la dette des pays qui en bénéficient. Ces principes développent cinq idées principales portant sur i) l'adéquation des financements apportés ; ii) le partage d'information et la transparence des données de dette ; iii) la cohérence des financements apportés au regard de la situation d'endettement du pays ; iv) la coordination des parties prenantes ; et v) la promotion des instruments financiers et contractuels permettant de renforcer la résilience financière des pays emprunteurs.

Compte tenu des niveaux croissants d'endettement dans de nombreux pays à faible revenu, notamment en Afrique, et de vulnérabilités importantes en matière de mobilisation des ressources domestiques, il est particulièrement important aujourd'hui de s'assurer que ces principes de financement soutenable sont mis en œuvre par toutes les parties prenantes.

2.2 Les retombées économiques des nouvelles routes de la soie pour l'Europe dépendront de l'ouverture réelle de l'initiative chinoise

En contribuant, même partiellement, au financement d'infrastructures dans des zones aujourd'hui déficitaires, les nouvelles routes de la soie pourraient contribuer à améliorer l'interconnexion des marchés, notamment asiatiques et européens mais aussi les conditions de concurrence, dynamisée par l'arrivée de nouveaux acteurs. La stratégie chinoise pourrait ainsi concourir, à terme, à une augmentation du niveau de croissance potentielle des pays hôtes des projets et, partant, de la croissance mondiale.

Ces conditions sont susceptibles de créer un effet d'entraînement pour l'économie européenne. La masse annoncée des financements chinois mobilisés dans le cadre de l'initiative *BRI* et l'ampleur des projets pourraient par ailleurs ouvrir de nouveaux marchés pour les entreprises européennes. Ces dernières possèdent en effet une expertise technique, financière et juridique reconnue dans le domaine des infrastructures, à la fois en ce qui concerne leur conception, leur construction, leur exploitation et leur maintenance, tant dans les secteurs des transports, de l'énergie que de la transition énergétique. De nombreuses entreprises françaises et européennes coopèrent en outre d'ores et déjà avec des partenaires chinois en pays tiers. Leur capacité à se positionner sur les projets *BRI* dépendra néanmoins de leur capacité à accéder, suffisamment en amont, aux appels d'offre, à mobiliser, le

cas échéant, des financements chinois et à concourir, enfin, dans un environnement transparent et équitable.

La stratégie chinoise se veut ouverte à la concurrence étrangère, mais la capacité des entreprises non-chinoises à participer effectivement aux projets reste incertaine, comme semble en témoigner la rareté des projets financés par la Chine et attribués à des entreprises étrangères (3,4 % des projets³³). Les projets chinois sont généralement annoncés à l'occasion de visites politiques bilatérales et ne s'inscrivent par ailleurs que très rarement dans une démarche participative où les entreprises concourraient à la définition des besoins. Les financements apportés par *CDB* et *EximBank* étant par ailleurs fléchés, en pratique, vers des entreprises chinoises, il est structurellement difficile pour une entreprise européenne de mobiliser des financements chinois. Les projets envisagés reposent enfin souvent sur des financements, une maîtrise d'ouvrage, une maîtrise d'œuvre et une sous-traitance chinoises entièrement intégrés et proposés « clefs en main ».

2.3 La stratégie *BRI* rend plus que jamais nécessaire de généraliser les standards internationaux existants

Les nouvelles routes de la soie, qui accompagnent et devraient accentuer l'internationalisation de la seconde économie mondiale font de la pleine application par la Chine des règles promues dans les instances multilatérales pour réguler la mondialisation, un enjeu majeur pour les années à venir. En favorisant des conditions de concurrence équitable entre acteurs étatiques et entre acteurs économiques, la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte

(32) Kahn Iftikhar A. (2017), "China to get 91pc Gwadar Income", www.dawn.com, novembre.

(33) Projet "reconnecting Asia" *op. cit.*

contre la corruption d'agents publics étrangers et des pratiques de soutien aux exportations plus transparentes semblent déterminantes pour permettre aux entreprises des pays tiers de participer effectivement à l'initiative chinoise dans des conditions équitables.

2.4 Les réponses européenne et française aux routes de la soie reflètent ces défis

L'Europe occupe une place singulière dans la stratégie chinoise. Contrairement aux autres zones, elle ne présente pas, pour la Chine, d'intérêt majeur direct en matière d'accès aux ressources énergétiques ou de sécurisation de ses voies d'approvisionnement. Les efforts accrus des autorités chinoises pour promouvoir leur stratégie en Europe s'expliquent davantage par leur volonté d'accéder à un marché d'innovation technologique, à la fois « source » pour une industrie désireuse de monter en gamme dans le cadre du plan « *China manufacturing 2025* » et « débouché » pour les produits qui en sont ou en seront issus. Elle s'explique également par la volonté de la Chine d'instituer un nouvel ordre de gouvernance et d'y rallier le soutien des puissances industrialisées.

À cette fin, les autorités chinoises entretiennent des relations asymétriques avec les États membres de l'Union, notamment dans le cadre du partenariat « 16+1 ». Ce dernier rassemble, outre la Chine, seize États situés aux frontières orientales et méridionales de l'UE, membres de cette dernière ou candidats à l'adhésion. Les financements chinois offerts en complément voire en concurrence des financements issus des transferts européens et accordés en contrepartie d'accords de coopération s'inscrivent également dans cette logique d'influence.

Les « messages communs » de l'Union Européenne adoptés lors du Forum OBOR de 2017³⁴ ont néanmoins permis de porter une position commune sur l'initiative chinoise. L'UE a ainsi rappelé son attachement au concept de « connectivité » et la nécessité de veiller à la cohérence des différentes initiatives relatives aux infrastructures et destinées à encourager une croissance soutenable sur le continent eurasiatique. Aussi accueille-t-elle favorablement l'initiative chinoise, à la condition qu'elle soit une initiative ouverte, respectueuse des règles de marché, des standards et normes internationaux et européens, et complémentaire des initiatives déjà engagées par ailleurs. Un dialogue sur la connectivité par ailleurs a été établi entre l'UE et la Chine.

La position française sur les nouvelles routes de la soie reflète les « messages communs » de 2017 (exigences de transparence, d'interopérabilité, et de soutenabilité économique, financière, sociale et environnementale) jugés essentiels pour permettre l'émergence de coopérations équilibrées. Les autorités françaises n'ont pas signé de mémorandum d'entente sur la BRI, mais cherchent à promouvoir des coopérations ponctuelles exemplaires susceptibles d'illustrer, dans les marchés tiers, les conditions de succès de l'initiative chinoise. Elles s'attachent enfin à rappeler l'importance de ces principes de gouvernance dans les initiatives de connectivité pouvant être conduites par leurs partenaires.

**Julien DUMOND, Martin LANDAIS,
Pierre OFFRET**

(34) "Belt and Road Forum, EU common messages", www.eeas.europa.eu

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Octobre 2018

N°228. Les réformes du marché du travail italien
Haroun Ba, Axel Brunetto, Arnaud Guigné

Septembre 2018

N°227. Perspectives mondiales à l'automne 2018 : toujours soutenues malgré des vents contraires
Louis Boisset, Diane de Waziers, Laetitia François, Carole Hentzgen, Julien Lacumberg, Morgane Salomé

N°226. Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse
Cyril de Williencourt, Alejandro Faci, Simon Ray

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>

[in](#) Direction générale du Trésor

[t](#) @DGTrésor

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances



EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 13.9.2017
COM(2017) 479 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN
ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS
AND THE EUROPEAN INVESTMENT BANK**

**Investing in a smart, innovative and sustainable Industry
A renewed EU Industrial Policy Strategy**

EN

EN

1. Europe's industry in a new industrial age

As a key driver of productivity and innovation, industry has always been a cornerstone of economic prosperity in Europe. We can rely on a strong industrial base, but important efforts are needed by Member States, EU institutions and most importantly industry itself to maintain and reinforce Europe's industrial leadership in the age of globalisation, sustainability challenges and rapid technological change.

President Juncker's Political Guidelines have underlined the importance of a strong and high performing industry for the future of Europe's economy and the need to bring industry's weight in the EU GDP back to 20% by 2020. Industry provides 36 million direct jobs¹, contributes to high standards of living for our citizens. It plays a key role in supporting Europe's global leadership and international stature. The President of the European Parliament has also only recently again recalled the importance of Europe's industrial base as key focus of our policies².

Europe is the global leader in many industries, especially in high value added, low carbon and sophisticated products and services. This position has been built on a large Single Market with 500 million consumers, strong value chains, a skilled and talented workforce and a world-class science base. However, major efforts are needed to adjust to the challenges and reap the vast opportunities of the new industrial age³.

The hallmarks of this new industrial age are the accelerated pace of economic, societal and environmental transformations as well as technological breakthroughs in areas like robotics, Internet of Things, artificial intelligence, energy systems and bio-economy. Automation, enabled by information technologies, is transforming traditional manufacturing processes and the nature of work. Industry is increasingly integrated in global value chains with strong service components. Emerging business models disrupt traditional markets.

Innovation itself and value creation are changing in profound ways, driven by a new generation of consumers who expect value-co-creation, connectivity and real-time performance measurements. This also is blurring the distinction between manufacturing and services. Data are becoming the new competitive factor in our connected world. And with strained natural resources and climate change becoming an ever more tangible reality, demand for sustainable products and circular consumption will increase exponentially.

These trends are real and irreversible, and industry is starting to seize the opportunities they present. EU industry has been able to reverse the decline in the EU industry's export market shares and in the share of industry of total value added. The market shares of EU exports are gradually increasing for goods and stable for services. Industry gross value added for the EU27⁴ has increased by 6.4% between 2009 and 2016 and by 4.7% for the EU28. The contribution of manufacturing industries and manufacturing inputs from the extractive

¹ These figures include manufacturing, extractive industries and utilities industries. They exclude business services and construction, which are however closely linked to EU industry, not least against the backdrop of the growing role of value chains and of servitisation.

² <http://www.euronard.europa.eu/the-president/en/newsroom/anech-by-the-president-of-the-european-parliament-antonio-taiiani-to-the-european-council-meeting-on-22-june-2017>

³ See the Commission's reflection paper on harnessing globalisation, COM(2017) 240.

⁴ References to EU27 throughout the text refer to the European Union without the United Kingdom.

industries and utilities industries to total value added accounted for 21% in the EU27 (19% in the EU28) in 2016⁵. Manufacturing added value alone has grown by 25% in EU27 (23% in EU28) in real terms since 2009, its share as a proportion of the economy has increased from 15.5% (14.7% in EU28) to 17.1% (16.1% in EU28).

The decreasing trend of employment in industry has also been reversed. Between 2009 and 2013, industrial employment decreased by 1.8 million (5.4%) in the EU27, but since 2013 over 1.5 million net new jobs have been created in industry. In manufacturing, jobs have grown at an even higher rate, predominantly in higher-paid engineering, professional and management jobs⁷. The growth in industry value added and employment is also reflected by an annual growth rate in labour productivity in EU industry of 2.7% on average from 2009 to 2016. EU labour productivity growth compares favourably to other major economies such as the US (+0.7% per year on average 2009-2015), Japan (+3.4%) and South Korea (2.3%)⁸.

We need to remain mobilised to address changing value chains, sustainability challenges, shifts in global demand as well as remaining structural weaknesses in our business environment. SMEs remain particularly vulnerable. Many people remain without the skills needed for the industry of the future, including basic digital skills. The increasing productivity gap between technology leaders and laggards hampers potential growth and undermines economic and social convergence as well as territorial cohesion. Europe's competitors are investing heavily in the upgrade of their industry; the investment rate in the EU has not yet

⁵ As above, (FN 1), these figures exclude business services and construction.

⁶ 2016 figures are provisional.

⁷ European Jobs Monitor 2017.

⁸ OECD data based on the number of persons employed.

returned to its historical average⁹. At the same time, the EU's innovation gap with some countries is increasing¹⁰ and major economic players like China are starting to compete precisely in those higher added value segments where Europe does best.

We therefore need to strengthen our industry's ability to continuously adapt and innovate by facilitating investment in new technologies and embracing changes brought on by increased digitisation and the transition to a low-carbon and more circular economy. But companies must do their part by upgrading the technology base, future-proofing business models, internalising sustainable development principles and embracing innovation.

The industrial transformation provides enormous opportunities, but reaping them will require substantial investment in advanced manufacturing, people's skills and talents, as well as intangible assets like research and innovation. Accelerated transformation also requires a better functioning Single Market. With technology leading the way, a modern industrial policy can revitalise EU regions and build resilience to adapt to the changing global environment.

2. Making Europe's industry stronger

The creation of jobs and growth through innovation and investment has since been at the centre of Commission's key initiatives including notably the Investment Plan, the Single Market Strategy, the Capital Markets Union, the Digital Single Market Strategy or the New Skills Agenda for Europe¹¹. Putting in place the Energy Union, with its ambitious, forward-looking climate policy, the Circular Economy Action Plan and being at the forefront of implementing the 2030 Sustainable Development Goals also boost competitiveness and sustainable growth¹². Horizon 2020 and the European Structural and Investment Funds are playing a major role in stimulating industrial innovation and the Commission is working with Member States in the context of the European Semester to implement national reforms supporting jobs, growth and investments. The reflection paper on the future of EU finances¹³ has noted that the EU budget should continue to make the European economy stronger and more resilient.

The Commission's cross-cutting policy on Better Regulation, which should be complemented by similar efforts by Member States at national, regional and local level, helps deliver better legislation and better results for society. High quality legislation provides the necessary certainty for businesses to thrive.

➤ *Better Regulation ensures that economic, social and environmental impacts are systematically assessed and it mainstreams competitiveness, innovation, digitisation, investment, SMEs, social and consumer protection and the environment into the EU's policymaking. It aims to ensure that new legislation delivers its objectives at least cost and that existing legislation is checked periodically so that unnecessary red-tape is identified and tackled.*

⁹ The average investment rate 1996-2007 amounts to 21.4%.

¹⁰ Such as South Korea and Japan. See European Innovation Scoreboard 2017.

¹¹ COM(2014) 903; COM(2015) 192; COM(2015) 468; COM(2015) 550; COM(2016) 381.

¹² COM(2015) 80; COM(2015) 614; COM(2016) 739.

¹³ COM(2017) 358.

- *In parallel, the Commission's programme on Regulatory Fitness continues to produce results through simplification of existing legislation and reduction of unnecessary costs¹⁴. The REFIT platform¹⁵ and its linked website "Lighten the Load" also invite and review suggestions from businesses and civil society on how to simplify legislation.*
- *The active involvement of stakeholders including businesses is crucial to help improve the quality of the Union's legislation¹⁶. The Commission thus invites stakeholder views at an early stage on its initiatives and evaluations. It also welcomes detailed evidence and inputs to its consultations as well as feedback on its proposals.*

The strong industrial focus of these policies has been complemented by sector-specific measures like in the case of steel, space and defence industries¹⁷, and through a strong focus on key enabling technologies.

- *With the Communication "Steel: Preserving sustainable jobs and growth in Europe", the Commission took steps to strengthen the EU's defence against unfair trading practices. Action at EU and national level was proposed to address long-term challenges and sustainability of the European steel industry, notably through modernisation and investments in innovation (e.g. through public-private partnerships).*
- *Taking into account the strategic dimension of the space sector for Europe, the Commission adopted a "Space Strategy for Europe" in October 2016 to maximise the benefits offered by space for European society and economy, create the right ecosystem in Europe for space start-ups to grow, promote Europe's global leadership in space and increase its share on the world space markets.*

The time has now come to take stock of progress made and to address any remaining gaps. As evidenced in the European Parliament's Resolution of 5 July 2017¹⁸ and the European Council Conclusions of 15 December 2016 and 23 June 2017, as well as through the overwhelming interest and support from the broader stakeholder community, there is broad agreement on the need for a holistic and forward-looking vision for Europe's industry. This will allow us to better act together, on the basis of the Commission's ten political priorities, to strengthen Europe's industrial base.

¹⁴ The REFIT scoreboard: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en. For example, the new VAT one-stop-shop for online sales and the harmonised general data protection rules which replace 28 national rules are each expected to save businesses an estimated EUR 2.3 billion per year.

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_en

¹⁶ Contribute to EU law making at: http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en

¹⁷ COM(2016) 155; COM(2016) 705; COM(2016) 950.

¹⁸ European Parliament Resolution of 5 July 2017 on building an ambitious EU industrial strategy as a strategic priority for growth, employment and innovation in Europe.



Building on the European Industry Day earlier this year and the various input from stakeholders, this Communication responds to that need, formulating a strategy towards a smart, innovative and sustainable industry contributing to competitiveness, jobs and growth, for the benefit of all. The implementation of this strategy will require a joint commitment and systematic efforts on part of the industry as well as all relevant EU, national and regional stakeholders.

➤ The first European Industry Day took place on 28 February 2017 and brought together around 600 participants from a large variety of industrial sectors and civil society from across the Union to discuss what the EU's industrial policy has achieved and what the future holds for the European industry. The discussions showed a broad consensus that the EU policies in place are helping to address the long-term challenges for the industry and helped map out the areas where further action was needed.

We should therefore further strengthen the successful cooperation initiated at the first European Industry Day and make it a regular and structured feature.

3. A deeper and fairer Single Market: empowering people and businesses

A deeper and fairer Single Market is at the heart of the success of Europe's industry. It must facilitate the integration of our companies in European and global value chains and act as an essential driver of industrial competitiveness. At the same time, it must help industry, people and local communities to adapt to social, economic and environmental change. The benefits of industrial transformation need to be widely spread and those who lose out must be able to find opportunities and support to adapt. Lifelong learning, equal opportunities and fair access to education, training and technological skills are at the heart of building such resilience.

The Commission has put forward a host of measures over the past two years to allow Europe and its companies to reap the benefits of the Single Market. The European agenda on the collaborative economy¹⁹ is stimulating the balanced development of collaborative business models which also have a considerable potential to drive resource efficiency in the economy.

¹⁹ COM(2016) 356.

The modernisation of the standardisation system²⁰ will help develop timely and market-driven standards that allow our industries to reap opportunities in emerging market segments. This year's services package²¹ is addressing disproportionate regulatory barriers, facilitating mobility of professionals and streamlining procedures that service providers have to follow when they expand their activities to other EU countries. Most recently, the compliance package²² places a strong emphasis on enforcing Single Market rules and helping citizens and businesses to make the Single Market a tangible reality on the ground.

To further strengthen the Single Market, the Commission will also propose rules to simplify the functioning of mutual recognition and revise the rulebook on market surveillance to ensure product safety and better assist the more than 500 national market surveillance authorities in the coordination and performance of their tasks. It will present a number of initiatives to modernise the intellectual property framework. To assist authorities to better use public procurement as a driver for smart, sustainable and innovative technology, the Commission will furthermore propose measures to boost strategic procurement and to assist Member States with procurement aspects of large infrastructure projects.

To cope with the significant pressure the ongoing industrial transformation is putting on European industry and its workforce to adapt, particular attention needs to be given to build resilience and help people and communities to seize the opportunities of change. Education and training systems need to ensure that people are equipped with the right set of skills to drive such change and avoid widening social gaps. These skills need to be developed well before entering the labour market and updated throughout the working life. The involvement of key stakeholders, including social partners, is essential in that regard.

The EU Skills Agenda²³ sets out ten key actions for better skills in Europe, ranging from initiatives to tackle the basic skills gap which affects more than 70 million adults in Europe, to measures which will support the development and anticipation of high level skills in emerging fields. The Commission, in co-operation with the OECD, is supporting Member States to develop National Skills Strategies. The Commission's forward-looking blueprint approach for sectoral cooperation on skills²⁴ will shortly be extended to further key industry sectors, such as construction, steel, paper, green technologies and renewable energies, additive manufacturing and maritime shipping. The digital skills and jobs Coalition²⁵ proposes concrete action to train and re-train European citizens and the labour force in the wake of digitisation. The recently launched European Pillar of Social Rights²⁶ addresses the future of work and the emerging digital labour market. Among others, it aims to tackle the challenges linked to new and non-standard forms of employment relationships, the conditions of work and access to social protection.

The Commission will further strengthen the result orientation of the European Social Fund to support the resilience and competitiveness for labour markets. National labour market policies play a key role in anticipation of future skills needs and in the use of European Social Fund to better manage change and help provide relevant training. The Erasmus+ programme is also a key instrument developing new skills through learning abroad. The European Globalisation

²⁰ COM(2016) 358.

²¹ COM(2016) 820; COM(2016) 821; COM(2016) 822; COM(2016) 824.

²² COM(2017) 255; COM(2017) 256, COM(2017) 257.

²³ COM(2016) 381.

²⁴ The blueprint is being piloted in six sectors: automotive, defence, maritime technologies, textile, clothing, leather and footwear, space, and tourism: https://ec.europa.eu/growth/industry_policy/skills_en

²⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-skills-jobs-coalition>.

²⁶ COM(2017) 250.

Adjustment Fund provides support to workers falling victim to major lay-offs caused by globalisation or the crisis.

4. Upgrading industry for the digital age

The future of industry will be digital. Digital transformation is at the core of the ongoing industrial revolution. Progress in technologies such as big data, artificial intelligence and robotics, the Internet of Things and high-performance computing is impacting the very nature of work and society as a whole²⁷. With the advent of digital technologies, the service component of industry is becoming ever more important. Boosting the uptake of smart technologies along and across industrial value chains and promoting firm growth is therefore key to Europe's growth and competitiveness.

Europe is a global leader in many manufacturing industries and its companies are often at the forefront of digitisation and automation in key industry sectors²⁸. Europe's role in the data and platform economy is limited and the uptake of digital technology by SMEs is low²⁹. Only a fifth of companies in the EU is highly digitised³⁰. Companies in turn must do their part by shouldering the initial investment in digital technologies and then seize the productivity gains and innovation advantages they offer. Business models and processes may change; managers and staff may have to gain new skills; and the transformative pace may pick up. But forgoing digitisation will also bring change with the likely loss of competitiveness, market share and ultimately jobs, in the worst case threatening the existence of the firm itself.

That is why the comprehensive strategy on Digitising European Industry³¹ is placing strong emphasis on a wider digitisation of industry. The European Platform of National Initiatives on Digitisation launched in March put in place a European coordination framework and is stimulating digitisation policies in all Member States³². The Commission is also investing in the deployment of Digital Innovation Hubs and other technology centres to offer EU businesses more coordinated and better support services. This helps to reach out to those companies that are not yet engaged in the digital transformation.

Digital industrial platforms (e.g. industrial internet and industrial data platforms) will help to bring together different technologies and applications, facilitating the development of new products, processes, and in particular as well new business and service models. The Commission is launching dedicated calls to support their development in a number of areas such as automation and collaboration in manufacturing, high precision farming, and energy.

Many other initiatives under the Digital Single Market Strategy are pushing the digitisation of industry and modernisation of public services, including through actions on ICT standardisation³³, public administration³⁴, high-speed connectivity (including 5G) and the

²⁷ The combined economic impact of the automation of knowledge, work, robots and autonomous vehicles is estimated to reach up to EUR 12 trillion annually by 2025, including gains in productivity. See COM(2017) 228.

²⁸ Europe has a world market share of 33% in robotics, 30% in embedded systems, 55% of automotive semiconductors, 20% of semiconductor equipment and 20% of photonics components.

²⁹ According to a Roland Berger study on digital readiness of industry, around 60% of large industries and more than 90% of SMEs are lagging behind in digital innovation.

³⁰ Europe's Digital Progress Report, SWD(2017) 160.

³¹ COM(2016) 180.

³² 15 Member States have already launched national initiatives, six initiatives are in preparation. The aim is to reach all Member States by the end of the year.

³³ COM(2016) 176.

³⁴ COM(2016) 179.

Internet of Things. But the mid-term review of the Strategy³⁵ shows that Europe needs to go further. The Commission will put forward under this mandate a number of further ambitious initiatives to give European industry the Digital Single Market it needs. These initiatives address issues like the development of the data economy, artificial intelligence and high-performance computing, which are critical for smart industrial eco-systems and big-data applications.

The comprehensive cyber-security package adopted today³⁶ is an important contribution to address cyber-threats and further reinforces Europe's strength in data security and data protection. In particular, the initiative to set up a cybersecurity competence network with a European Cybersecurity Research and Competence Centre will support the development of industrial capabilities. This will also give added impetus to EU efforts to become a global leader in the development of next-generation digital technologies. The free flow of data initiative will boost the European Data Economy by delivering better and more competitive data services.

State of the art digital infrastructure and harnessing appropriate spectrum resources are also essential both for the development of ground-breaking digital innovations such as additive manufacturing or automated driving, as well as for a wide roll-out of digitisation to all parts of our economies and to citizens. The EU and its Member States must provide the right framework conditions for such infrastructures to develop. In addition, with more than EUR 20 billion of expected financing of projects, the European Fund for Strategic Investments has already become an important driver for investments in digital infrastructure. Horizon 2020, the Connecting Europe Facility and the European Structural and Investment Funds are also investing heavily in the key digital technologies of the future³⁷.

Next-generation connectivity – especially 5G – is the foundation on which future business models will be built. Autonomous vehicles, the Internet of Things and countless other applications that future industrial strength will hinge on simply cannot be realised without faster and seamless internet speed. The efforts to expedite 5G adoption are formidable, but so are the potential rewards which can give European industry a first-mover advantage and global competitive edge.

5. Building on Europe's leadership in a low-carbon and circular economy

The EU pursues sustainable development in a cross-cutting way and is the driving force behind the Paris Agreement for climate action and the Sustainable Development Agenda for 2030. It is at the forefront of the global transition towards a low-carbon and circular economy. Europe must now capitalise on this leadership in all sectors and tackle increasing global competition in green production and clean energy technologies.

Transformation of our companies towards more sustainable and resource-efficient business models not only helps protect the environment, but also provides competitive advantage by

³⁵ COM(2017) 228.

³⁶ JOIN(2017) 450; COM(2017) 476; COM(2017) 477; COM(2017) 478; COM(2017) 489; C(2017) 6100; COM(2017) 474.

³⁷ Such as microelectronics, photonics, robotics, cloud computing and artificial intelligence. Horizon 2020 foresees investments in key digital technologies of EUR 3.4 billion. The European Regional Development Fund invests over EUR 17 billion in the digitisation of industry, public administrations, education, broadband, digital research and innovation and the roll out of digital solutions. The other European Structural and Investment Funds are investing an additional EUR 4 billion in rural broadband and e-skills.

creating important cost savings³⁸. It can create new jobs and opportunities for workers and entrepreneurs. In December 2017, the Commission will put forward a new series of actions on Circular Economy. This will include a strategy to move towards a circular plastics economy in Europe, including through fostering innovation and investments. A stronger development of the bio-economy can also help the EU to accelerate progress towards a circular and low-carbon economy improving production of renewable biological resources and their conversion into bio-based products and bio-energy. As EU companies are increasingly integrated in global supply chains, the transition towards a circular economy cannot be pursued in isolation. Given the strategic importance of raw materials for the EU manufacturing industry³⁹, the Commission is implementing a wide range of actions under the EU Raw Materials Initiative and will continue to help ensure their secure, sustainable and affordable supply. Certain raw materials are particularly critical as they are of a high economic importance and are associated with a high supply risk. In parallel to this strategy, the Commission presents a revised list of critical raw materials for the EU⁴⁰.

The Commission already presented most of the legislative proposals to implement the Energy Union Framework Strategy and the Paris Agreement and is now focusing on delivering concrete actions to speed up their implementation. While the Paris Agreement is a global game changer, the nationally determined effort by countries differs. Therefore, to the extent that an uneven playing field will remain, sectors at risk receive free allocation of allowances under the EU emission trading system (ETS). EU climate policy also provides tools to directly support low-carbon innovation in industry⁴¹. The New Entrants' Reserve (NER) 300 Programme allocated EUR 2.1 billion to 39 highly innovative projects. For the period after 2020, ETS allowances are foreseen to be set aside for the creation of an Innovation Fund to support the large scale demonstration of highly innovative low-carbon technologies for energy-intensive industry, renewables, and carbon capture and storage. A Modernisation Fund will support energy sector modernisation in ten lower income Member States.

In the Clean Energy Package⁴² adopted last November, the Commission proposed a new framework to accelerate, transform and consolidate the EU economy's energy transition, at the same time ensuring EU leadership and competitiveness of our economy. The package will lead to increased competition in the electricity retail market and open it to new services and business models. It also sets out an enabling framework to support the transition to a low-carbon and circular economy through concrete and short-term measures to help bring tangible results to EU industry, regions, cities, workers and citizens alike. To help accelerate the market uptake of innovation worldwide, the EU will, together with the Nordic Countries, co-host a major global summit in 2018 - the Mission Innovation and Clean Energy Ministerial - with pledges from international partners representing 85-90% of global clean energy investment.

³⁸ Since 2000, and as a result notably of European initiatives and legislation, European industry has cut its energy intensity twice as fast as the US. Bearing in mind that energy is an important cost factor in Europe, this has led to improvement of EU's competitiveness. At the same time, industrial competitiveness is boosted by energy efficiency improvements in industrial processes and plant operation. Ecodesign requirements set for products used in the industrial processes and for equipment decrease energy consumption and energy costs for industry.

³⁹ According to the VDI Centre for Resource Efficiency (VDI ZRE), materials are the main cost factor in the manufacturing sector (44%, compared to 18% for labour, 3% for taxes and 2% for energy). COM(2017) 490.

⁴¹ The New Entrants' Reserve (NER) 300 Programme allocated EUR 2.1 billion to 39 highly innovative projects. For the period after 2020, ETS allowances are foreseen to be set aside for the creation of an Innovation Fund to support the large scale demonstration of highly innovative low-carbon technologies for energy-intensive industry, renewables, and carbon capture and storage. A Modernisation Fund will support energy sector modernisation in ten lower income Member States.

⁴² COM(2016) 860.

Strong emphasis must also be placed on low emission mobility. Following the 2016 Strategy for low emission mobility and the spring 2017 Mobility Package⁴³, the Commission will come forward this autumn with new proposals contributing to this objective, including for strengthened post-2020/2021 carbon dioxide standards for cars and vans and an Alternative Fuels Infrastructure Action Plan to support the deployment of an EU backbone charging infrastructure.

For the EU to remain competitive in this field it will be necessary to fill missing links in relevant value chains. This is why investment in batteries is of strategic importance. To kick-start industry-led initiatives for a full battery value chain in the EU, both for mobile and stationary applications, the Commission will hold a stakeholder meeting⁴⁴ to help optimising possible public intervention. This will be followed by a proposal for carbon dioxide standards also for lorries, buses and coaches (heavy-duty vehicles) in the first half of 2018.

> A modern and competitive automotive industry is key for the EU economy, increasingly relying on automation, digitisation, and the highest level of environmental performance. The goal is to ensure that the best low-emission and connected mobility solutions, equipment and vehicles are developed, offered and manufactured in Europe and that we have in place the most modern infrastructure to support them. To that end the European automotive sector will need to undergo fast and profound change to remain competitive and thrive on the global market. The challenges laid bare by the Dieseltgate are also opportunities: To restore confidence, the EU automotive industry must recognise the importance of a transition towards more sustainable technologies and new business models. Electric charging stations are being rolled out all over Europe and public authorities and the private sector are joining forces to upgrade Europe's capacities in battery technologies. Europe's car industry must respond to this challenge, gear up and accelerate the transition to electric and other low emission technologies. If Europe seizes this opportunity, this will mean sustainable jobs and better livelihoods for its regions and communities.

The Commission is furthermore developing in the context of the Capital Markets Union a strategy on sustainable finance to better orient private capital flows to more sustainable investments. Better differentiation between sustainable and other investments will be key to integrate wider risks and returns into long-term investment decisions and increase the confidence in projects' implementation, disclosures and labels.

6. Investing in the Industry of the future

Investment from within and outside the EU on both infrastructure and new technologies is a precondition for our industry to drive industrial transformation. While overall investment levels are gradually increasing, investment in innovation and other intangible assets remains lower than by many competitors. Europe needs to stimulate more capital investment, facilitate the uptake of promising innovation and provide a favourable environment for the scale-up of dynamic SMEs.

Under the "Juncker Plan" – the Investment Plan for Europe – launched in November 2014, a European Fund for Strategic Investments was established to support strategic projects across the continent, thereby helping to close the investment gap. It has already succeeded in leveraging significant private investment into digital infrastructure, energy, research,

⁴³ COM(2016) 501; COM(2017) 283.

⁴⁴ In addition, the Clean Energy Industrial Forum will also support industry to take advantage of new growth opportunities in the areas of renewables and construction.

transport, development and innovation projects, thus providing significant financing to the economy and supporting the recent upswing in investment. The European Investment Bank Group has also developed equity investments, which are particularly crucial for innovative companies in their early stages.

➤ *By July 2017, 572 transactions supported by the European Fund for Strategic Investments have been approved for a total investment value of EUR 225.3 billion (72% of the overall objective of EUR 315 billion by mid-2018). These transactions cover all Member States and are expected to benefit over 445 000 SMEs and mid-caps with more than 30% of the total volume.*

The Commission's proposal to revise and extend the European Fund for Strategic Investments (EFSI 2.0) foresees that 40% of the increase of the EFSI's risk-bearing capacity will be geared toward increasing access to financing for SMEs and the European Investment Bank will expand its share of financing for mid-caps. At the same time, the Commission proposal for an Omnibus Regulation will simplify the combination of EFSI with resources from European Structural and Investment Funds to achieve greater impact, including for investment platforms⁴⁵.

To ensure a highly competitive manufacturing sector in Europe, a successful strategy must build on Europe's strengths and assets in strategic value chains in new technologies and make these more robust. This often requires joint, well-coordinated efforts and investments by public authorities and industries from several Member States. The Commission's Communication concerning Important Projects of Common European Interest (IPCEI) is designed for such strategic projects⁴⁶. Examples of value chains of strategic importance for Europe include energy storage as well as electronic chips. Where used by Member States, they can play a vital role in promoting policies and actions in key areas for economic growth. To achieve a more proactive approach with Member States and industry with regard to Important Projects of Common European Interest, the Commission will establish a strategic forum involving key stakeholders to identify key value chains and investment projects and monitor progress achieved.

Important progress is also being made with the Capital Markets Union and the Start-Up Initiative under the Single Market Strategy to ease access to finance for the first development phases of our innovative companies. The Capital Markets Union is facilitating investment for companies across the board through improved access to alternative financing sources. The rules of the European Venture Capital Funds have been revised so that they can finance a broader set of companies and the Prospectus Regulation has been amended to facilitate the raising of money for SMEs. A Pan-European Venture Capital Fund of Funds is being created to address the need for larger venture capital investments after the start-up phase.

The Commission will now assess how EU legislation could deliver a more proportionate regulatory environment to support SME listing on public markets. Further initiatives will also be taken on financial technologies (FinTech), in particular to foster innovative financing tools such as crowdfunding, and to examine the possibility of developing European secured notes

⁴⁵ Like the dedicated fund in Nord-Pas-de-Calais bringing together the European Regional Development Fund, EFSI and private actors: "<http://www.aib.org/infocentre/press/releases/all/2015/2015-237-nord-pas-de-calais-15-meur-dans-un-fonds-dinvestissement-dedie-a-la-troisieme-revolution-industrielle.htm>".

⁴⁶ The EU provides State aid rules (Official Journal C 188 of 20 June 2014) specifically designed to encourage Member States to channel public funding towards such integrated projects which have clear spill-over effects for a wider part of the Union such as on Key Enabling Technologies: KETs are knowledge intensive and associated with high R&D intensity, rapid innovation cycles, high capital expenditure and highly-skilled employment – COM/2012/0341.

as an instrument for SME and infrastructure loans⁴⁷. To further address the gap in financing the step from innovation into markets the Commission will explore setting up a complementary European Scale-Up Action for Risk Capital to enable venture capital funds to increase their investment capacity.

Due to their different risk profiles and the scale or scope of their activities, certain sectors face more obstacles in accessing funding than others. The Commission is taking targeted action in sectors such as space and defence to help exploit new opportunities for different parts of the supply chain. With the European Defence Fund, the Commission has launched a key enabler for the future European defence sector.

➤ *The European Defence Action Plan⁴⁸ sets out concrete measures to support more efficient defence spending in joint capabilities and foster a competitive and innovative industrial base. This is done notably with the launch of a European Defence Fund and by strengthening an open and competitive defence market in Europe. The European Defence Fund has since started to deliver first results⁴⁹, notably with the implementation of the Preparatory Action on Defence Research and the recent proposal for a European Defence Industrial Development Programme. Together with Member States' contributions to finance joint development projects, the Fund could in the medium term generate a total investment in defence research and capability development of EUR 5.5 billion per year.*

Improving framework conditions for investment, including regulatory predictability, fair competition and the rule of law, must also remain a key theme of the Commission's work with Member States on reforms in the European Semester as part of the third pillar of the Investment Plan for Europe. Greater efforts should be undertaken by national and regional authorities with fiscal space to support quality investment and close the investment gap accumulated since the crisis.

EU and Member States' funds should be deployed as incentives to create added value in the economy without jeopardising the development of a vibrant private market for project financing. The Union ensures that State aid properly incentivises firms to invest in Research & Development – including the possibility to match aid received by competitors located outside the EU for similar projects – and other competitiveness-enhancing measures, and that selected companies are not given economic advantages which negatively affect competition and trade between Member States.

7. Supporting industrial innovation on the ground

Europe has excellent research results in many technology areas which directly or indirectly contribute to the development of a smart, innovative and sustainable industry. We need to raise our game in turning research into breakthrough innovation creating new markets that drive jobs and growth. At present, too few innovative firms succeed in scaling up to become major employers and market leaders. Europe needs to strengthen its enabling environment, to ensure that its risk-bearing disruptive innovations will create new markets and industrial leadership in Europe rather than outside. Action is also needed to accelerate and improve the uptake of technologies, particularly among SMEs and traditional industries.

⁴⁷ See for a more complete overview the mid-term review of the Capital Markets Union Action Plan. COM(2017) 292.

⁴⁸ COM(2016) 950.

⁴⁹ COM(2017) 295.

High growth firms and start-ups scaling up into bigger firms create more jobs than other firms. They innovate and strengthen our economy. Starting up is not a European problem⁵⁰, but too few European start-ups are able to survive and grow longer term. It is the high-growth businesses that are able to scale-up which create durable jobs and economic growth and drive long term innovation. This is why the Commission's start-up and scale-up initiative⁵¹ put forward a set of measures to make it easier to start-up and scale-up.

Our start-ups and dynamic SMEs need access to risk capital and a favourable business environment to innovate and grow throughout Europe. They need help to connect with skilled people, technology centres and support organisations within and across regions to accelerate diffusion of knowledge and to integrate into global value chains. The European Institute of Innovation and Technology brings together leading businesses, universities, and research labs to reinforce Europe's innovation capacity. The Commission is also facilitating a dialogue on cluster policy excellence⁵² and taking action to facilitate the integration of creativity, design, and non-technological innovations with cutting-edge technology to generate new products, new industrial value chains and revitalise traditional industries⁵³.

Progress is needed at all levels to ensure that our regulatory frameworks provide the necessary flexibility to allow innovation to develop. We must learn to consider the perspective of innovators as they often have less of a voice than incumbents. To this end, the Commission will apply the innovation principle through its Better Regulation Agenda. The innovation principle entails taking into account the impact on research and innovation in the process of developing and reviewing regulation in all policy domains, i.e. to ensure that EU regulation allows companies to enter markets more easily.

Our competition policy is an important driver for firms to innovate and invest. There is a strong link between the degree of competition and increased productivity, which in turn ensures long-term sustainable economic growth. Competition policy ensures that firms can source their inputs at optimum conditions and benefit from competitive outlets for their products, thus leading in general to a better use of society's resources. The Commission's recent proposal to empower National Competition Authorities aims at further strengthening effective enforcement at all levels, given that national authorities make around 85% of all decisions that apply the EU antitrust rules.

This Commission has also been pushing very strongly for tax fairness and simplification⁵⁴. The recently re-launched Common Consolidated Corporate Tax Base is moreover providing important incentives for businesses to innovate and expand. On Value Added Tax – an area

⁵⁰ According to Eurostat, 2.6 million new enterprises were created in the EU in 2014 generating almost 4 million new jobs.

⁵¹ COM(2016) 733.

⁵² In 2018, the Commission will establish a High-Level Expert Group on Clusters to provide recommendation on how to better use clusters as a strategic tool of industrial policy. The group will be supported by the work of the European Cluster Policy Forum under the European Observatory for Clusters and Industrial Change as announced in the Smart Specialisation Communication.

⁵³ The Commission is supporting the creation of incubation networks for creativity-driven innovation and partnerships (among creative people, traditional manufacturing, IT and science) through COSME, the Creative Europe programme and its Cultural and Creative Sector Guarantee Facility Fund, the European Fund for Strategic Investments and the Structural Funds. The Commission will take steps to strengthen links and coherence among these different instruments.

⁵⁴ The Commission has put forward a series of measures to tackle aggressive tax planning. This includes new transparency rules for intermediaries that design and promote tax planning schemes. Moreover, Member States are now obliged to automatically exchange an extensive amount of information on income and capital held by individuals and entities abroad.

that is consistently ranked as one of the most burdensome areas of legislation⁵⁵ – the Commission will still this year make proposals to considerably simplify the obligations for enterprises and set out the pathway to the creation of a single EU VAT area.

In terms of the Union's own financial support for innovation, the 2018-2020 Work Programme for Horizon 2020 is endowing a European Innovation Council Pilot with a budget of over EUR 2.6 billion to more effectively support projects focused on market-creating innovation. Moreover, EUR 2.2 billion are being set aside in priority areas⁵⁶ to accelerate clean energy innovation. The main target groups are innovators and companies with high potential to scale-up and which cannot raise sufficient private investment. The European Innovation Council Pilot aims at creating a new standard of excellence for highly promising but also potentially risky innovations, helping to concentrate support at EU-level.

We also need to ensure leadership in the strategic technologies for the industry of the future. A High Level Group on Key Enabling Technologies will review key enabling technologies and the best possible ways to maximise their industrial deployment⁵⁷.

8. The international dimension

Open and rules-based trade is an essential part of our efforts to harness globalisation. The EU is using its weight to promote a global level-playing field in bi- and multilateral trade negotiations where this has become ever more important. EU trade deals create economic opportunities for Europeans and that means jobs⁵⁸. Small companies as well as big ones use trade agreements to bring the benefits of globalisation back home⁵⁹. But open trade must be fair and sustainable. Strengthened trade defence instruments and a new enabling framework to screen foreign direct investments that may pose a threat to security or public order will help ensure that Europe operates on a global level playing field.

The EU has an ambitious trade agenda with a number of negotiations under way or recently concluded. Notably, the EU-Canada agreement, provisionally applied as of 21 September 2017, will remove 99% of tariffs, remove barriers to services trade, and give EU companies better access to Canadian procurement market than to any other of Canada's trading partners. Also, this past July, the EU and Japan – the world's second and fourth largest economies respectively who together account for 22% of world trade – reached political conclusion on an ambitious agreement, sending a clear message at a time of increasing protectionist tendencies elsewhere in the world.

EU Trade defence instruments help ensure EU companies fair competition and the Commission makes full use of the current means to react to unfair trading practices. Once adopted by the co-legislators, the two Commission proposals on the modernisation of trade

⁵⁵ See COM(2013) 122.

⁵⁶ Decarbonising the building stock, renewables, energy storage, electro-mobility and urban transport systems.

⁵⁷ The Key Enabling Technology concept has been widely used to shape policies and funding programmes under the current Multiannual Financial Framework. In light of the far-reaching and fast changes in the industrial and technological environment, the Group will review the list of identified technologies, advise on how to maximise the industrial deployment and on how to maximise the benefits for the European economy, society and citizens.

⁵⁸ 31 million jobs in the EU depend on our exports to the world.

⁵⁹ The EU is in that context strengthening the monitoring and implementation of trade agreements through the Market Access Strategy. See for example the Trade and Investment Barrier Report, COM(2017) 338, showing that in 2016 a total of 20 existing trade barriers – including several long-standing ones – were resolved in several sectors in twelve different countries around the world, creating significant additional export opportunities.

defence instruments⁶⁰ and on a new anti-dumping calculation methodology⁶¹ will make these means even more effective in tackling significant market distortions.

In the area of public procurement, many of the EU's major trading partners still apply restrictive practices which discriminate against EU businesses and do not ensure reciprocity in terms of market access. The Commission therefore calls on a swift adoption of its revised proposal for an International Procurement Instrument - a tool to promote open and reciprocal access to public procurement markets around the world.

EU rules must also adapt to increasing challenges of global competition, such as concerns that European companies with key technologies are taken over by foreign investors, notably State-owned enterprises, for strategic reasons. The Commission is therefore proposing today an enabling framework for Member States to screen foreign direct investments that may pose a threat to security or public order, as well as a cooperation mechanism and a framework for screening at EU level⁶². Like the present Communication, this enabling framework is an important element of follow-up to the Commission's reflection paper on harnessing globalisation.

9. Partnership with Member States, regions, cities and the private sector

While the EU is improving the framework for jobs, growth and innovation, most tools to stimulate and support industrial competitiveness are available on the national and regional level. The ambition to strengthen European industry at EU level therefore needs to be matched by national reform efforts, taking into account specific national and regional differences.

The Commission will continue its work with Member State in the European Semester to deliver on the main needs for industrial competitiveness, such as in particular improved framework conditions for investment, productivity-enhancing resource allocation and an improved business environment. Product and service market reforms should help facilitate seamless mobility and value chain integration across geographic and sectoral borders. Labour markets and social systems need continued reform to perform for our people and foster innovation and adjustment by providing security and support and allowing them to take risks, participate in education, training and lifelong learning, acquire the qualifications they need and adapt to changing tasks, career patterns and work-lives.

The new Structural Reform Support Programme allows hands-on assistance in the implementation of structural reforms in the context of the European Semester and for specific reforms of their research and innovation systems Member States and regions can also rely on the Horizon 2020 Policy Support Facility and the Smart Specialisation Platform. The Commission will appoint "investment envoys" in the Member States that serve as a contact point to national and regional authorities, project promoters, investors and civil society on related investment matters.

The Commission will launch a Pilot action to provide tailor-made and joined up support to address the specific challenges of regions going through an acute crisis or falling into decline. In close co-operation with Member States and their regional and local authorities, the initiative will seek to overcome barriers to growth by helping regional economies to transform and diversify into new, sustainable economic sectors projected towards the future.

⁶⁰ COM(2013) 191, COM(2013) 192.

⁶¹ COM(2016) 721.

⁶² COM(2017) 494; COM(2017) 487.

More generally, the EU plays an important role in empowering regions and municipalities to address challenges and learn from each other rather than applying a one-size-fits-all approach. It provides the means to Member States and regions to cater for their specific transformation needs through smart specialisation. The recent Communication on strengthening innovation in Europe's regions⁶³ highlights ways to maximise Europe's potential with smart specialisation in cooperation between EU, national and regional level such as in the Platform for industrial modernisation⁶⁴.

Further action is needed to facilitate deeper strategic inter-regional collaboration along industrial value chains. We need to strengthen the abilities of local communities to cope with and adapt to social or economic change. The experience of social entrepreneurs and innovators shows how to build social resilience within communities, by addressing specific societal needs, and generating economic activity and employment at the same time. Corporate social responsibility is also important for achieving sustainability and, in light of changing consumer preferences, helps make companies more competitive and innovative.

A strong dialogue between industry, trade unions and other stakeholders helps anticipate change and adapt to the future needs. The first European Industry Day in February 2017 was the start of a comprehensive dialogue with all stakeholders. We will build on this to establish an open and inclusive forum to encourage cooperation and monitor progress in implementing the EU Industrial Policy Strategy. This process will also build on reflections from existing groups linked to EU initiatives in the area of industrial policy⁶⁵. For example, in 2018, the European Industry Day will, inter alia, discuss technologies of the future on the basis of the work of the High Level Group on Key Enabling Technologies⁶⁶ and contribute to the agenda of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest.

10. Conclusions

There is a considerable degree of agreement among Member States, the European institutions and the relevant stakeholders, including the leading voices of the European industry, about the need to join forces behind a comprehensive and holistic strategy for industrial competitiveness and about the main elements such a strategy should entail.

This Communication outlines the main direction and priorities of that comprehensive industrial policy strategy – a strategy that empowers industries to create jobs and growth, that defends its regions and workers most affected by industrial change and that reinforces and protects Europe's leadership role, competitiveness and technological cutting-edge. The strategy provides an important point of reference and will enable a more coherent approach in the way we design, develop and implement our policies, regulation and financial programmes.

While important steps have been taken, a lot more remains to be accomplished in order to put the strategy fully in place and to allow industry and our citizens to embrace the opportunities of the future, across all EU regions. The responsibility for this is a shared one relying on the efforts, cooperation and ownership of the EU institutions, national and regional actors and most importantly on the active role of the industry itself.

⁶³ COM(2017) 376.

⁶⁴ The Commission will i.a. launch a Pilot action to provide tailor-made and joined up support to address the specific challenges of regions going through an acute crisis or falling into decline. In close co-operation with Member States and their regional and local authorities, the initiative will seek to overcome barriers to growth by helping regional economies to transform and diversify into new, sustainable economic sectors projected towards the future.

⁶⁵ Including, for example, the European Platform of National Initiatives on Digitising Industry.

⁶⁶ Commission Expert Group: "Horizon 2020 High-level Strategy Group on Industrial Technologies"

An open, inclusive and collaborative dialogue forum is needed to monitor progress of this Industrial Policy Strategy and identify further action needed on all levels (international, EU, national, regional, local). All relevant stakeholders should have the possibility to contribute to that process.

The Commission will organise an annual Industry Day involving all relevant stakeholders ahead of the Spring European Council to ensure that our policies at European, national, regional and local levels work together to enable European industry to deliver jobs, growth and innovation in Europe and to highlight new emerging industrial, societal and environmental trends that may need a policy response.

The Commission will present the conclusions of the industry day to an a High Level Industrial Roundtable to be set up in 2018 with representatives of national, regional and local authorities, industry, social partners and civil society. The High Level Industrial Roundtable will provide feedback on the Commission's initiatives and actions, and advise on the implementation of industrial policy at different levels.

The European Industry Day and the High Level Industrial Roundtable will play an important role in ensuring that industrial competitiveness objectives are strongly reflected in policies at all levels. In order to provide the necessary momentum, the Commission will continue to work closely with the European Parliament and looks forward to the European Council regularly taking stock of progress in this regard.

