COMMISSION
DES AFFAIRES
EUROPÉENNES

La souveraineté industrielle européenne

M. Denis Masseglia et Mme Yaël Menache, rapporteurs d'information

La crise du COVID, le déclenchement de la guerre en Ukraine et les tensions commerciales avec les Etats-Unis et la Chine ont démontré la nécessité pour l'Union européenne **d'émanciper l'Union européenne de ses dépendances dans des secteurs stratégiques et de promouvoir une véritable stratégie industrielle** à l'échelle des États membres et de l'Union européenne. Comme l'a déclaré aux rapporteurs un des experts auditionnés, « l'Europe ne peut pas rester herbivore dans un monde de carnivores ».

I – LE RENFORCEMENT DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE EUROPÉENNE CONSTITUE UNE PRIORITÉ PARTAGÉE POUR REMÉDIER AUX DÉPENDANCES STRATÉGIQUES

Sous l'effet de la mondialisation de l'économie, l'industrie européenne s'est **pleinement intégrée dans les « chaînes de valeurs mondiales ».** Les exportations européennes soutiendraient aujourd'hui 38 millions d'emplois dans l'Union (dont environ 4 millions en France), soit 11 millions d'emplois de plus qu'en 2010.

Toutefois, cette ouverture au commerce international a été un des facteurs de **la désindustrialisation des économies** observable dans l'ensemble de l'Union et particulièrement marquée en France. Même si une création nette d'emplois industriels a été constatée pour la première fois en France depuis les années 2000, la part de l'industrie dans le produit intérieur brut (PIB) français est passée sur la période de 25 % à 13,5 % (cette part étant de 25,5 % en Allemagne et de 19,5 % du PIB en Italie).

Ce phénomène est imputable à trois facteurs : **la montée en puissance du secteur des services** dans l'économie– elle-même due à l'évolution de la demande des ménages et à la diminution du prix relatif des biens industriels sous l'effet des gains de productivité; **l'externalisation croissante des activités industrielles** auprès des prestataires de services ; **la mondialisation des chaînes de valeur** - qui encourage des stratégies de délocalisation et entraîne la fermeture de sites sur le territoire nationale.

Cette mondialisation expose également l'Union européenne à des **risques de rupture d'approvisionnement** mis en valeur par la guerre en Ukraine et la crise sanitaire. Selon certaines études, la vulnérabilité de l'approvisionnement français serait proche de la moyenne européenne. Sur 9 334 produits étudiés importés en France, 644 produits – soit environ 4% – seraient vulnérables, car majoritairement produits hors de l'Union et concentrés dans un faible nombre de pays fournisseurs.

C'est le cas de certains équipements médicaux, des puces électroniques, de 80% des principes actifs de médicaments… Il conviendrait à ce titre que l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) nouvellement créée tienne à jour une liste des productions dont le caractère vital pour les populations européennes justifierait une intervention publique et que le modèle du European Chips Act soit reproduit pour d'autres filières industrielles afin de décliner des objectifs de production.

Dans un tel contexte, l'**Europe s'adapte difficilement à l'intensification de la compétition économique mondiale.** Face au lancement de l'Inflation Reduction Act (IRA) et du plan décennal Made in China 2025, l'Union privilégie par peur des représailles une politique de « réduction des risques » plutôt qu'une stratégie offensive. Elle continue à compter sur l'ouverture des marchés pour inciter les entreprises à réduire leurs prix et à innover. Malgré le blocage persistant de l'OMC, elle reste attachée au cadre commercial multilatéral.

Face aux limites du « doux commerce », des évolutions se font toutefois sentir comme en témoignent la **consécration du concept d'autonomie stratégie « ouverte »** - qui est une formulation de compromis entre la France et les Etats membres de tradition libérale – et **l'adoption d'instruments visant à assurer une réciprocité dans les marchés publics et à protéger le marché intérieur**.

Il convient néanmoins **d'utiliser ces outils de façon moins pusillanime** : l'Union européenne recourt presque cinq fois moins que les États-Unis aux instruments de défense commerciale. A cette fin, les rapporteurs recommandent d'abaisser le seuil des marchés publics déclenchant la mise en œuvre du nouvel instrument de réciprocité des marchés publics et, dans ce cadre, d'autoriser les Etats à prendre des mesures nationales de rétorsion. Pour ne pas pénaliser les entreprises produisant dans l'Union européenne, les rapporteurs appellent également à étendre, d'ici à 2026, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) à certains produits finis et à reporter à 2033 l'extinction des quotas gratuits tant qu'une évaluation des effets du MACF n'aura pas été faite.

Il importe également de **rééquilibrer politique de concurrence et politique industrielle** afin que l'Union ne privilégie plus l'intégration de son marché intérieur par rapport à la constitution de groupes industriels de dimension mondiale**.** Ainsi, les rapporteurs proposent que l'analyse par la Commission des projets de fusion d'entreprises tienne compte des éventuelles aides publiques déloyales reçues par les concurrents et s'inscrive dans un horizon temporel plus long afin de **mieux prendre en compte l'entrée sur le marché d'un concurrent potentiel**. Il conviendrait également de **réduire les délais d'instruction des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)** qui permettent aux Etats membres de subventionner certains projets industriels.

Un autre progrès a été l'adoption en fin de législature de deux règlements visant l'un **à simplifier le cadre réglementaire pour la production de technologies stratégiques zéro émissions nettes** (NZIA), l'autre à **favoriser le développement sur le territoire européen d'un écosystème industriel dédié aux matières premières critiques** (CMRCA). Sur ces deux textes, les rapporteurs ont présenté diverses préconisations comme l'inclusion de la filière nucléaire dans la liste des technologies stratégiques, une augmentation du différentiel maximal des coûts (afin de favoriser les opérateurs européens dans la passation des marchés) et une mise à jour régulière de la liste des matières premières stratégiques.

On relèvera toutefois que la mise en œuvre du règlement NZIA **ne s'appuie pas sur un financement européen conséquent.** La plateforme STEP, destinée à financer le soutien aux technologies « zéro net », est d'un montant réduit. Les rapporteurs appellent donc à identifier les financements et rationaliser les programmes susceptibles d'être mobilisés dans le cadre du programme STEP.

II – UN PLAN D'ACTION POUR UNE SOUVERAINETE INDUSTRIELLE EUROPEENNE RESPECTUEUSE DES SPECIFICITES NATIONALES

En premier lieu, **l'Union européenne doit sécuriser ses approvisionnements stratégiques en nouant des partenariats internationaux** avec les pays producteurs tout en promouvant des normes environnementales et sociales élevées.

Par ailleurs, les secteurs stratégiques doivent être **protégés face aux prises de participations hostiles et aux fuites de technologies**. A cet effet, les rapporteurs recommandent que l'ensemble des Etats membres se dotent, sur le modèle français, de mécanismes de filtrage des investissements directs étrangers (IDE). Ils appellent également à un renforcement du contrôle européen sur les exportations de biens et technologies à double usage ainsi qu'au lancement d'une réflexion sur la mise en place d'un instrument de contrôle des investissements sortants dans des domaines sensibles et stratégiques.

Les rapporteurs jugent nécessaire de **lutter contre l'extraterritorialité du droit pratiquée par les pays tiers (principalement les Etats-Unis).** Les entreprises européennes – notamment celles produisant des technologies stratégiques - sont en effet exposées à des sanctions extraterritoriales qui constituent des interférences injustifiées et contraires au droit international. La création d'un bureau européen de coordination contre la coercition permettrait aux entreprises européennes d'être accompagnées lorsqu'elles doivent négocier avec des pays tiers. Il conviendrait également de relancer le projet d'une « infrastructure européenne du cloud » afin de construire une alternative crédible pour l'hébergement des données des entreprises de l'Union conjointement avec les politiques nationales dans ce domaine et dans le respect des priorités des Etats membres. Enfin, l'adoption d'un instrument européen de défense collective prévoyant l'adoption à la majorité qualifiée de contre-mesures en cas de sanction extraterritoriale pourrait être envisagée.

Les rapporteurs se prononcent également pour que soit déclenché un véritable **choc de compétitivité en faveur de l'industrie européenne**. Pour y parvenir, **la législation européenne doit être plus performante et réduire son impact sur l'industrie**. Les entreprises européennes font en effet face à une inflation normative qui nuit à leur compétitivité. Les rapporteurs recommandent que les « tests de compétitivité » introduits par la Commission européenne en 2023 pour les actes législatifs soient renforcés (extension aux propositions non législatives, prise en compte de l'impact sur la compétitivité internationale…) et que les propositions législatives européennes soient accompagnées de véritables études d'impact (ce qui n'était pas le cas du règlement NZIA par exemple). L'approche « un ajout, un retrait » - qui vise à compenser les nouvelles charges induites par des normes européennes par le retraité d'anciennes – devrait également être précisée et renforcée.

Ce choc de compétitivité passe également par une **protection de l'industrie européenne face à la volatilité des prix de l'électricité**. Les rapporteurs souhaitent que la réforme du marché européen de l'électricité soit mise en œuvre afin de rapprocher les prix de l'électricité payés par les consommateurs des coûts moyens de production dans les Etats membres et de protéger les consommateurs industriels de la volatilité des prix sur le marché spot. Dans un tel cadre, il convient évidemment de pleinement respecter les souverainetés des Etats dans le choix de leurs sources d'approvisionnement énergétique.

Enfin, les rapporteurs prônent une **mobilisation efficace des financements publics et privés au bénéfice de l'innovation industrielle et des secteurs stratégiques.** Si l'Union européenne est un « colosse scientifique », elle sous-investit dans la recherche et l'innovation par rapport à ses concurrents. L'intensité des investissements de l'Union en R&D est certes passée de 1,8 % à 2,3 % du PIB sur la période 2000-2020, mais reste loin de l'objectif de 3%. Cet effort reste sensiblement inférieur à celui recensé en 2021 aux États-Unis (3,5%), au Japon (3,37%) ou encore en Corée du Sud (4,8%)..

M. Denis Masséglia soutient ainsi **l'établissement d'un guichet unique des dispositifs européens de financement de l'innovation** par la création au sein du Conseil européen de l'innovation (CEI) d'une cellule chargée spécifiquement de l'innovation disruptive. Mme Yaël Menache ne partage pas cette approche considérant que l'établissement d'un guichet unique comporte le risque d'une trop forte concentration des décisions et que les dispositifs européens de financement de l'innovation doivent être un recours complémentaire aux dispositifs nationaux.

Les deux rapporteurs émettent des recommandations différentes concernant la création d'un **fonds de souveraineté européen.** Mme Yaël Menache estime que la politique de soutien aux industries devrait privilégier l'échelon national et que c'est en France que devrait être constitué un véritable fonds souverain pour contribuer au financement de la transition écologique : au niveau européen, la priorité devrait être plutôt d'assouplir l'encadrement du régime des aides d'État. A l'inverse, M. Denis Masséglia est favorable à la constitution à l'échelon européen d'un véritable fonds de souveraineté alimenté par de nouvelles ressources propres.