Définitions, justifications et effets des politiques industrielles vertes - le cas de l'UE

François Lévêque
Professeur d'économie à Mines ParisTech

Vers une renaissance industrielle et écologique en France ?
Conférence Sorbonne Université – UTC
18 novembre 2021

Questions abordées

- Qu’est-ce que la politique industrielle ? Quelles sont ses justifications ?
- Quelles sont les particularités des politiques industrielles vertes ?
- A quoi ressemble la politique industrielle verte de l’UE ? Qu’apporte l’échelon européen en matière de politique industrielle ?
- Quelles sont les chances de succès de la politique industrielle verte européenne ?

L’UE se dote d’une stratégie industrielle en appui de sa politique climatique

Making Europe's businesses future-ready: A new Industrial Strategy for a globally competitive, green and digital Europe

Brussels, 10 March 2020

Today, the Commission presents a new Strategy to help Europe's industry lead the twin transitions towards climate neutrality and digital leadership. The Strategy aims to drive Europe's competitiveness and its strategic autonomy at a time of moving geopolitical plates and increasing global competition.

- La politique industrielle n’est plus un sujet tabou dans les Etats-membres (e.g., s Allemagne) et à Bruxelles
- Tirer les leçons du passé, en particulier l’importation des panneaux photovoltaïques d’origine chinoise et la marginalisation des productions locales. Montre les conséquences de l’absence de PIV et, en creux, ses bénéfices possibles
- L’accélération de la transition énergétique et écologique appelle des effor d’innovation sans précédent et des réallocations des actifs massives (emplois, investissements)

Contexte géopolitique

- L’expansion chinoise (e.g., Route de la soie, Made in China 2025, etc.)
- Le protectionnisme des USA (e.g., America First, barrières tarifaires aux importations d’acier européen, etc.)
- Une fragilité des chaînes globales d’approvisionnement exacerbée par les tensions entre la Chine et les Etats-Unis ainsi que par la pandémie
- La bataille des grandes puissances pour devenir le leader mondial des technologies vertes avec ses bénéfices escomptés en termes d’emploi, de balance commerciale et d’indépendance stratégique

Définitions de la politique industrielle

- *Actions designed to target specific sectors to increase their productivity and their relative importance within manufacturing* (Pack, 2006)
- *Any type of selective intervention or government policy that attempts to alter the structure of production towards sector that are expected to offer better prospects for economic growth than would occur in the absence of such intervention* (Pack and Saggi, 2007)
- *Government efforts to alter the industrial structures to promote productivity-based growth* (World Bank, 1993)

Caractéristiques de la politique industrielle

- Caractéristiques clefs
  - Sélectivité : les PI ciblent certains secteurs d'activités ou certaines entreprises. Des politiques dites verticales à l'opposé de politiques horizontales comme la fiscalité des entreprise (IS, CIR, …)
  - Productivité : les PI visent des gains de productivité (et/ou son corolaire, une plus forte croissance économique)
  - Externalité : des gains que le marché n'aurait pas pu réaliser seul (défaillance de marché)
- Caractéristiques secondaires
  - Seulement les secteurs manufacturiers, ou non
  - Uniquement un territoire, ou l'ensemble du pays
  - Avec un volet commerce extérieur, ou non
  - Avec d'autres objectifs (e.g., emploi, réduction des inégalités), ou non

Des justifications économiques théoriques bien établies

- La main invisible ne peut pas tout à cause de défaillances de marché comme la présence d'externalités
- Retombées de connaissance et d'apprentissage (*Knowledge* et *Learning spillovers)*
  - Une innovation qui est utile à d'autres entreprises et industries qu'à celles qui en sont à l'origine
  - Un déploiement qui réduit les coûts des suivants (e.g., l'éolien ou le solaire)
- Insuffisance de coordination
  - Entre entreprises d'une même filière/écosystème (e.g., double marginalisation entre fabricants de biens complémentaires)
  - Entre entreprises d'un même territoire (e.g., économies d'échelle externes à la Marshall)
- Plus généralement, la croissance passe par un changement structurel (d'activités traditionnelles faiblement productives vers des activités nouvelles plus productives) et le processus de changement structurel est entouré d'effets externes

Des obstacles dans la mise en œuvre finalement non rédhibitoires

- Manque d'information des décideurs publiques
  - Comment pourraient-ils identifier correctement les entreprises, les secteurs, ou encore les marchés qui devraient être ciblés ?
- Capture des politiques
  - Comment pourraient-ils ne pas succomber au lobbying et à la recherche de rente poursuivie par les entreprises les mieux connectées et de faire ainsi des PI un pur instrument de transferts d'avantages au sein de l'industrie manufacturière et de services ?
- Il et vrai que ces obstacles sont d'autant plus redoutables que la PI est ciblée et sélective
- Obstacles longtemps perçus par la plupart des économistes comme insurmontables (*la meilleure des politiques industrielles : pas de politique industrielle* !)
- Cependant de nombreuses autres politiques verticales sont mises en œuvre (e.g., formation supérieure, infrastructures, …) sans que les économistes y trouvent à redire. (Ils se préoccupent d'ailleurs à les rendre plus efficaces.)
- Et puis les gouvernements adoptent une nouvelle approche :
  - Par rapport à la seconde moitié du 20 ème siècle (planification, entreprises publiques, etc.) mais aussi par rapport aux années 1980
  - PI moins top-down, plus transparentes, mieux justifiées, mieux contrôlées et évaluées, clauses d'extinction, subventions remboursables, etc.
  - PI centrée sur les écosystèmes industriels plutôt que sur les secteurs et les filières
  - Identification *ex post* des erreurs d'aiguillage (subventions inutiles, mauvais choix d'entreprises et de secteurs, etc.)
  - *Governments may not be able to pick winners but they can recognize losers* (Rodrick, 2019)

Vous avez dit politique industrielle verte (PIV) ?

- D'autres externalités à corriger :
  - Emissions de CO2 en l'absence de prix suffisant du carbone
  - Pertes de biodiversité, micro-plastiques des océans, etc.
- Objectif différent : réaliser des gains de productivité en ressources naturelles sans perdre de vue la productivité des autres facteurs
  - Contrairement au Travail et au Capital, la Terre est quasiment d'accès libre et d'usage gratuit sans intervention publique (Les politiques climatiques visent justement à restreindre l'accès et renchérir l'exploitation de l'environnement.)
- Contraintes particulières : respecter un calendrier et offrir des produits et services en général non désirés et peu favorables aux consommateurs d'aujourd'hui
- Concerne un ensemble technologique et industriel très large
  - Le secteur de l'énergie (infrastructures, équipement, production, grands consommateurs) mais pas que …par exemple également les entreprises du traitement des déchets et du recyclage, de la gestion de l'eau, etc.
  - Les entreprises qui doivent verdir leurs activités et leurs produits (e.g., automobile, entreprises fortement consommatrices d'énergie carbonée et de chimie carbonée , transport aérien, etc.)

La politique industrielle verte de l'UE : une double nécessité

- La PIV est indispensable pour espérer atteindre les objectifs ambitieux de 2030 et 2050 car
  - L'innovation, le déploiement et l'investissement industriel massifs qu'ils réclament sont marqués d'externalités négatives qu'elle permet de corriger
  - La transition énergétique et écologique implique une recomposition sectorielle de l'économie de très grande ampleur et de gigantesques gains de productivité du capital naturel
- Le niveau communautaire dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une PIV est nécessaire et vertueux : il permet de coordonner les politiques nationales, de limiter une compétition stérile des Etats (aides d'Etat anticoncurrentielles, fragmentation du marché intérieur) tout en tirant bénéfice d'une émulation entre pairs, (et bien sûr tirer parti des effets d'échelle sur la plan communautaire en R&D, des effets d'apprentissages du déploiement et des *spillovers* en général

A ce jour, elle prend forme principalement à travers des politiques horizontales en partie verticalisées

	Innovation and technology	Investments and deployment	Framework conditions
EU level	Framework programmes (Horizon Europe);European Innovation Council; Missions; EU Innovation Fund (section 7.3.4)	EU budget and Next Generation EU; European Investment Bank (section 7.3.5); Single market rules (eg green public procurement) (section 7.3.7)	Coordination of national green industrial policies (eg European Semester; RIS3; IPCEIs) (sections 7.3.1 and 7.3.3);Competition policy; Environmental standards; Climate policy (eg carbon price, renewable and energy efficiency targets, clean standards; section 7.3.6); Development policy (7.3.8); Monetary policy

Source : S. Tagliapietra and R. Veugelers (2020)

Les alliances industrielles : un instrument spécifique de la PI(V) européenne

- Batteries (2017), Economie circulaire des plastiques (2018), Matières premières (2020), Hydrogène (2020) et d'autres à suivre
- Un instrument encore mal identifié (et pas encore évalué) qui doit permettre de constituer des chaînes de valeur industrielle transnationales en favorisant des consortiums européens (i.e., Airbus de X, Y, etc.)
- Des partenariats public-privé pour faciliter la coopération entre les différents acteurs à l'échelle de l'Europe dans des domaines jugés stratégiques
- Des plateformes (ou réseaux ou forums) très complètes en termes de participants et de champs couvert (ensemble de la chaîne de valeur industrielle et des différents stades de l'innovation, y compris la formation)
- Sans financement direct et propre mais une facilité pour obtenir des financements, notamment via la Banque Européenne d'Investissement et les Projets Importants d'Intérêt européen Commun

Les Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (PIECS)

- Un mécanisme créé en 2014 dans le contexte de la modernisation du contrôle des aides d'Etat
- Un statut qui permet d'obtenir des aides de la part des Etats membres (i.e., un canal pour obtenir le feu vert de la DG Concurrence)
- Pour des projets qui
  - Contribuent à un intérêt stratégique de l'UE (la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique en font partie)
  - Impliquent plusieurs Etats membres
  - Associent des financements privés aux aides publiques
  - Sont à l'origine de *spillovers* au travers de l'UE
  - Sont ambitieux en termes de recherches et d'innovation

L’alliance industrielle dans les batteries

- Une première alliance qui vise à promouvoir une production européenne intégrant tous les maillons de la chaîne en encourageant la formation de consortiums et en minimisant son empreinte environnementale (e.g., approvisionnement responsable, recyclage des batteries)
- Un réseau de plus de 500 acteurs industriels et de la recherche qui forme une vaste communauté de connaissance et de l’innovation à l’échelle du continent
- Deux PIECs correspondant à un engagement public et privé de 20 milliards d’euros de financement

Un succès ?

Il y a trois ans, lorsque nous avons lancé l'Alliance européenne pour les batteries, l'industrie européenne dans ce domaine faisait pâle figure à côté des industries concurrentes dans le reste du monde.

Nous avons fait, depuis, des avancées considérables. D'ici à 2025, l'Europe devrait fabriquer suffisamment de batteries pour équiper chaque année au moins 7 millions de voitures électriques. L'inauguration récente du site pilote de Nersac (France) et la modernisation et l'extension des usines de production d'Ellwangen et de Nördlingen (Allemagne) par Varta AG sont des étapes décisives.

Peter Altmaier, Maros Sefcovic et Bruno Lemaire, Les Echos 12 mars 2021

The Commission needs to end this kind of partnership.
In reality, the alliances are another opportunity for industry to unduly influence political processes and direct public spending.
DG GROW's new industrial alliances are incompatibe with a democratic, transparent European Unilon

Quelles sont alors les chances de succès de la PIV de l'UE ? Quels critères ?

- L'UE compte retirer de sa stratégie industrielle un bénéfice en termes d'emploi, de commerce extérieur et d'indépendance stratégique. La mesure du succès doit donc porter sur ces éléments
- Rien de plus logique mais attention aux contresens
  - Même en cas de succès rien ne dit que les emplois ainsi créés seront plus nombreux que les emplois inévitablement détruits par la transition
  - Le but n'est pas de maximiser la part de marché mondiale de l'UE dans les industries propres et marchés verts mais que ses entreprises réalisent des gains de productivité de capital naturel et des autres facteurs. (Pour rappel une entreprise exporte car elle est plus productive, et non une entreprise qui exporte devient plus productive.)

Quelles sont alors les chances de succès de la PIV de l'UE ?Quel pronostic ?

- Difficile à établir car la PIV de l'UE n'en est qu'à ses premiers pas
- Grandes si l'UE était seule et la voie amorcée poursuivie
- Pronostic en revanche très incertain dès lors que les chances de succès dépendent des stratégies des autres puissances et que l'économie mondiale et la situation géopolitique futures de demain restent à découvrir
- Avançons tout de même que l'UE disposant de capacités scientifiques, technologiques et industrielles de premier plan (même si moindres que les Etats-Unis et peut-être aussi la Chine) et d'un vaste marché intérieur (même s'il est manque d'homogénéité), le succès est à sa portée dès lors que les Etats membres poursuivent dans la voie
  - du renforcement de la coopération technologique et économique
  - et d'une politique cherchant à affirmer et construire une souveraineté européenne