



transform!

european network for alternative thinking
and political dialogue

Document de réflexion n° 3

D'une politique industrielle à une reconstruction productive européenne

Par Sigfrido Ramírez Pérez et Maxime Benatouil

Le débat sur une reconstruction productive l'économie européenne va au-delà du développement d'une politique industrielle européenne. Ce document de travail cherche à présenter dans un texte unique un aperçu synthétique des positions actuelles et des documents clés permettant de proposer un point de vue éclairé sur les enjeux des débats politiques et intellectuels concernant la politique industrielle et la reconstruction productive.

D'une politique industrielle à une reconstruction productive européenne

Sigfrido Ramírez Pérez et Maxime Benatouil

1. Introduction

transform! europe cherche à remplir son rôle de fondation politique européenne en s'attaquant aux questions centrales décidées dans le cadre de ses projets annuels. Son projet principal « Crises en Europe » cherche à répondre aux transformations polymorphes de son époque apportées par les crises du capitalisme au projet d'intégration européenne. A cet effet, *transform!* a créé un réseau d'économistes pour débattre des conséquences de la crise économique et proposer des alternatives aux politiques développées par l'Union européenne. Ce réseau s'est constitué dans le cadre du réseau AKADEMIA où coopèrent des chercheurs de divers horizons et affiliations. Une première rencontre a eu lieu à Paris en avril 2013 au cours de laquelle la question des défis d'un nouveau type de reconstruction productive européenne a été choisie comme l'un des grands sujets à étudier. La question de la reconstruction productive comprend, à sa base, le développement d'une politique industrielle européenne, mais va au-delà. Les effets actuels de la crise méritent une approche beaucoup plus sophistiquée nous permettant d'affronter deux défis : le rapport au défi environnemental et la ré-invention de formes démocratiques de participation des travailleurs au développement de leur métier et de leurs entreprises.

Ce document de réflexion vise à présenter un document unique donnant au lecteur un aperçu synthétique des positions actuelles et des documents clés qui peuvent proposer un point de vue éclairé sur ce qui est en jeu dans les débats politiques et intellectuels en matière de politique industrielle et de reconstruction productive. Le défi fondamental est de résoudre la question du chômage structurel tout en assurant la viabilité à long terme de la structure économique de l'Union européenne et, en particulier, de la zone euro. La première partie portera sur l'état actuel du débat politique dans l'UE par rapport à une future politique industrielle européenne en partant de la position des institutions européennes. Nous analyserons ensuite comment, dans ce débat, les acteurs européens progressistes conceptualisent et mettent en avant des alternatives concrètes. Dernier point, mais non le moindre, nous allons essayer de rassembler les propositions et les choix de notre réseau d'économistes et de ceux avec lesquels nous sommes en dialogue ou dont nous croyons utile d'examiner le travail, en particulier ceux qui viennent du tout nouveau réseau européen des économistes progressistes (Euro-Pen) dont *transform! europe* est membre fondateur.

2. Y a-t-il une place pour une politique industrielle dans l'Union européenne ?

Il faut tout d'abord souligner que la notion de politique industrielle utilisée ici n'est pas un modèle idéal, mais un concept descriptif. Il existe, en effet, de nombreux modèles nationaux et politiques différents concernant l'intervention de l'État dans les secteurs productifs et leurs outils, d'efficacité ou d'impact très divers et variables. Une conceptualisation récente adéquate la conçoit comme l'ensemble des actions décidées par l'État ; cela implique un transfert de ressources en vue d'atteindre des objectifs prédéterminés en termes de compétitivité ou de protection d'intérêts nationaux considérés comme stratégiques [1].

Affirmons-le d'emblée. Il y a toujours eu dans l'Union européenne un espace de politique industrielle en tant qu'intervention publique nationale dans l'économie productive, accompagnée d'une action simultanée au niveau supranational. En outre, le traité initial de Paris, qui a fondé le processus d'intégration européenne, n'était qu'un accord international pour organiser et contrôler politiquement les secteurs stratégiques de l'acier et du charbon. La Communauté européenne du charbon et de l'acier visait à résoudre pacifiquement le conflit historique franco-allemand concernant la rareté du charbon et un coût moindre de l'acier. Un autre objectif était de contrôler la puissance opaque du Cartel international de l'acier où les trusts privés fixaient les prix et les quantités de production en fonction de leurs intérêts respectifs, et non en fonction de ceux de leurs Etats-nations. Cet exemple d'intégration verticale et d'intervention supranationale dans l'économie avec une participation néo-corporatiste institutionnalisée a survécu durant 50 ans et s'est achevé « de facto » en 2001 avec la création d'Arcelor, un géant mondial partiellement contrôlé par les membres de l'UE.

Les traités de Rome ont également offert de grandes possibilités aux politiques dédiées à un niveau sectoriel. L'un des traités, le traité Euratom, a cherché sans succès à développer une Europe de l'énergie atomique alors que le traité de la Communauté européenne a élaboré différentes politiques sectorielles pour l'agriculture et le transport, considérés comme deux secteurs clés d'intégration. Alors que la politique agricole commune était l'exemple d'une politique centralisée réussie dans l'histoire de l'UE, la seconde s'est révélée un échec durable en raison des résistances au nom des Etats-nations. Il y a toujours eu des controverses sur le fait que le traité de la CEE n'a pas de chapitre spécifique sur la « politique industrielle », mais seulement sur « la politique de la

concurrence », ce qui réduit la possibilité non seulement de politiques industrielles nationales, mais aussi supranationales. Il s'agit d'une interprétation étroitement légaliste, qui oublie que, pendant plus d'un demi-siècle et encore aujourd'hui en raison de la crise, il y a eu des politiques industrielles fortes développées par des Etats membres. Elles ont été possibles dans certaines limites fixées par la politique de concurrence qui n'est pas, comme on le pense habituellement, nécessairement contradictoire avec une politique industrielle. Au contraire, cet instrument permet de façonner les structures industrielles comme l'a montré sa capacité avérée à contrer les alliances de puissances privées visant à constituer des ententes et des positions dominantes en exerçant un contrôle sur les fusions et acquisitions à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Les politiques industrielles nationales pouvaient être entravées par une réglementation des aides d'État, même si ce niveau d'autonomie nationale a aidé les multinationales à utiliser les délocalisations comme outil de chantage pour les régions, les États et les syndicats afin d'obtenir plus de financement public par le biais d'aides d'État. En outre, la politique industrielle ne pouvait pas être considérée comme une recette magique puisqu'elle a parfois également donné lieu à d'énormes fiascos au niveau national. Au niveau européen, il y a également eu divers secteurs, notamment l'industrie navale ou l'automobile, où s'est développée dans une certaine mesure une politique industrielle européenne *de facto*. Mais il est évident que l'hégémonie croissante des idées néo-libérales a orienté la politique de concurrence dans une direction claire limitant l'intervention de l'État national et la lutte contre les politiques européennes supranationales. Mais cela a été le résultat de l'hégémonie politique croissante du néo-libéralisme à droite et à gauche et non du rôle essentiellement antagoniste de la politique de concurrence par rapport à la politique industrielle. Enfin, les politiques de concurrence sont initiées par la Commission européenne, qui est une institution politique, et non par un organisme ou un tribunal technocratique autonome, même si la Cour européenne de justice a le dernier mot sur ces questions. Dans tous les cas, les règlements d'orientation politique de la concurrence sont élaborés sur le plan politique par les institutions européennes et peuvent être modifiés à tout moment, s'il y a des majorités alternatives et si le consensus néo-libéral est cassé.[2]

Une intervention supranationale accrue dans les politiques industrielles

En ce qui concerne les politiques industrielles supranationales, la tendance est à une nette augmentation de l'intervention supranationale sur l'économie et non à moins d'intervention au niveau supranational. L'expansion continue de sa base juridique dans les traités successifs montre clairement son importance croissante et les exigences de l'Union européenne. Apparue pour la première fois dans l'Acte unique européen permettant plus de politiques horizontales dans la

politique de recherche et de développement de l'UE, elle a été consacrée dans un article spécifique (157) du traité de Maastricht, qui a introduit la possibilité de réaliser des politiques verticales si un accord inter-institutionnel le permettait.[3] Cela était en vigueur jusqu'à ce que l'actuel article 173 sur les politiques industrielles européennes le précise dans le traité de Lisbonne. Il est intéressant de le citer afin d'apprécier les contraintes juridiques actuelles à l'élaboration d'une politique industrielle européenne.

« 1. L'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées. À cette fin, conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels, leur action vise à:

- accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels,
- encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de l'Union, notamment des petites entreprises et moyennes entreprises,
- encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises,
- favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique.

2. Les États membres se consultent mutuellement en liaison avec la Commission et, pour autant que de besoin, coordonnent leur action. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination, notamment des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques, et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques. Le Parlement européen est pleinement informé.

3. L'Union contribue à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 au travers des politiques et actions qu'elle mène au titre d'autres dispositions des traités. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, peuvent décider de mesures spécifiques destinées à appuyer les actions menées dans les États membres afin de réaliser les objectifs visés au paragraphe 1, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

Le présent titre ne constitue pas une base pour l'introduction, par l'Union, de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence ou comportant des dispositions fiscales ou relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés ».

Les freins sont forts et reflètent non seulement la pression de l'hégémonie des conceptions néo-libérales, mais aussi le refus des Etats membres à s'engager dans un processus dépassant une simple coordination des politiques nationales

sans aucune contrainte pour leur souveraineté, en particulier en ce qui concerne les éléments considérés comme d'intérêt national. Dans un passé lointain, la principale action positive de la Commission a été celle visée par l'alinéa premier, et en particulier le dernier tiret concernant les politiques de recherche, de développement technologique et d'innovation. Ce sont ces domaines dans lesquels l'UE a consacré une part croissante de son budget. L'idée d'aller plus loin, en général, et pas seulement de s'atteler à certains secteurs, est ressortie clairement lors de l'agenda de Lisbonne de 2000, qui a mis en avant l'idée d'une stratégie horizontale renforcée pour l'industrie manufacturière comme indiqué au paragraphe 2 du traité. Elle a trouvé une manifestation sectorielle concrète en 2005 avec une communication (COM (2005) 474 final), qui exigeait une approche plus intégrée de la politique industrielle dans certains secteurs concrets : textile, cuir, chaussures, meubles, impression, construction navale, acier, automobile et agro-alimentaire. Étant donné que le traité de Lisbonne a suivi la méthode ouverte de coordination, cela s'est à peu près limité au *benchmarking*, à une évaluation des performances, jusqu'à la survenue de la crise en 2008 avec ses conséquences désastreuses sur l'industrie de l'UE.

Le commissaire européen à l'Industrie, le conservateur italien Antonio Tajani, a lancé le premier plan d'action pour que la compétitivité industrielle et le développement d'une base industrielle soient portées à un niveau leur permettant de rivaliser sur les marchés mondiaux dans le cadre de la stratégie Europe 2020, qui succède à la stratégie de Lisbonne (communication 28 octobre 2010, une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation : Mettre la compétitivité et la soutenabilité au centre). Il combine les politiques horizontales avec une approche sélective dans des secteurs allant au-delà de l'industrie : l'industrie spatiale, la mobilité durable, la santé et l'agro-industrie. Cette approche a été précisée dans la communication 2012 « Une industrie européenne plus forte pour la croissance et la reprise économique » - qui ciblait six secteurs d'innovation : technologies de fabrication pour une production propre ; technologies clés ; biotechnologies ; politique industrielle, de la construction et des matières premières ; véhicules et navires propres ; réseaux intelligents ou *smart grids*. Plus récemment, en janvier 2014, la Commission européenne a adopté une nouvelle communication, qui a jeté les bases « Pour une Renaissance industrielle européenne ».

L'impulsion du Parlement européen

Cette recrudescence de l'activité de la Commission européenne ne change en rien la question fondamentale selon laquelle toute action concrète doit coordonner au niveau européen non seulement ses différents instruments (concurrence, commerce, marché intérieur, etc.), mais aussi ceux des différents États membres, dont les divers instruments et pratiques sont en forte augmentation depuis la crise. Il ne fait aucun doute que la crise a ouvert une fenêtre d'opportunité

pour développer une politique industrielle européenne qui pourrait aller plus loin que par le passé. En ce sens, la poussée ne vient pas principalement du Conseil de l'UE où les États membres visent toujours à garder le contrôle de leurs politiques nationales, en dépit de leur cohérence ou de leur efficacité plus ou moins développée. A ce stade, la principale impulsion vient du Parlement européen qui, pour la première fois depuis de nombreuses années, a approuvé à une large majorité (385 pour, 100 contre et 60 abstentions) un rapport publié à sa propre initiative pour favoriser une politique industrielle européenne. Elaborée par le co-président allemand du Parti Vert européen, Reinhard Bütikofer, la stratégie de Renaissance de l'Industrie pour une Europe durable (RISE) représente la position dominante de l'actuelle et, très probablement, future majorité du parlement. Selon nous, c'est un point de départ pour analyser quelles seraient les grandes mesures politiques possibles dans le cadre de l'actuel processus d'intégration européenne. En d'autres termes, la communication de la Commission de 2014 et le rapport RISE du Parlement européen ont été élaborés en parallèle et, compte tenu des débats au parlement, tous deux vont globalement dans la même direction et présentent la nature des politiques industrielles susceptibles d'être développées au cours des cinq prochaines années, en considérant qu'on ne peut prévoir aucune évolution des traités européens. Le rapport RISE a, par ailleurs, obtenu le soutien de la CES et d'IndustriAll, qui représentent les travailleurs européens, notamment pour la critique adressée à la Commission européenne de ne pas envisager des actions pour affronter les restructurations ou le dumping social et salarial en Europe. Il faut aussi rappeler qu'Antonio Tajani, commissaire de droite à l'industrie et à l'entrepreneuriat, a été invité par la revue « Queries » de la fondation européenne social-démocrate FEPS et qu'il a déclaré le 25 mars que le candidat socialiste à la présidence de la Commission européenne, Martin Schultz, soutenait pleinement cette stratégie de ré-industrialisation[4]. Le fait que le Conseil européen des 20 et 21 mars ait approuvé et soutenu ce document indique clairement qu'il existe maintenant un nouveau consensus politique.

Approche néolibérale et développement des capacités industrielles fondées sur la connaissance

Quelles sont les principales composantes du consensus ? Nous considérons que l'élément clé se trouve dans un récent document de conclusion du Conseil européen qui retient les parties de la communication politiquement acceptables par tous les États membres, réduisant la richesse du débat et les critiques contenues dans le rapport RISE. Dans une large mesure, il s'appuie sur l'approche néo-libérale précédente basée sur le concept de compétitivité, en y ajoutant des éléments de politique industrielle. Les éléments de base de cette approche sont clairement énoncés ; ils privilégient l'existence d'un environnement réglementaire qui renforcerait les inves-

tissements, l'innovation et la re-localisation des emplois manufacturiers. Le renforcement du marché intérieur, en particulier dans l'économie et les réseaux numériques, comme moyen de favoriser l'entreprenariat et les petites et moyennes entreprises porte aussi le sceau de la stratégie Europe 2020, dont le concept de base n'est pas seulement l'économie de la connaissance, mais une croissance intelligente basée sur les technologies innovantes et la spécialisation. Il s'agit notamment des technologies propres et des technologies clés telles que les batteries pour l'électromobilité, les matériaux intelligents, la production efficiente et les processus bio industriels. Ces éléments néo-schumpétériens sont favorisés par la prise en compte de la protection des brevets et de la propriété intellectuelle ainsi que par le développement d'une main-d'œuvre qualifiée en sciences de l'ingénieur, de l'ingénierie et des mathématiques à travers une promotion de la mobilité, de l'éducation et de la formation professionnelle à l'aide des programmes communautaires existants. Mais on ne peut ignorer qu'ils sont étroitement liés à une approche néolibérale nécessitant l'accès au marché dans le commerce international et un programme d'investissement permettant de lutter à armes égales sur les marchés tiers. Dans le cadre des accords de libre-échange avec les pays du G7, cela ne peut être considéré que comme une invitation à éviter un néo-protectionnisme sélectif des industries émergentes.

La seule avancée réelle, au sens progressiste du terme, est peut-être la demande d'adaptation claire du rôle de la politique de concurrence en faveur des investissements nationaux et européens telle que l'exemption générale de cette politique aux fonds d'investissement structurels européens (ESIF).[5] C'est là que réside le nouveau financement puisqu'il met, pour 2014-2020, 100 milliards d'euros de l'ESIF à la disposition des régions pour appuyer les industries et les PME dans les six domaines déjà identifiés comme stratégiques. Cette importance accrue mise dans les stratégies de développement régional est complétée par une stratégie capitaliste verte traditionnelle, à savoir l'amélioration de l'accès à une énergie moins chère et des matières premières suivant les modèles de l'efficacité énergétique et du changement climatique. Ce n'est pas par hasard que la Commission européenne a associé ces trois questions dans des communications simultanées au début de 2014, avec un soutien clair du Parlement européen. La question la plus critique est directement liée à l'absence évidente d'attention à l'égard des pays d'Europe du Sud alors que le Parlement a demandé de veiller particulièrement pour ces pays aux investissements d'infrastructure dans le transport ferroviaire, l'énergie et les TIC.[6]

En un mot, si la Commission européenne essaie d'aller dans le sens d'une politique industrielle, et pas seulement de la compétitivité, le Conseil européen marque une pause. Le Parlement européen, de son côté, demande plus de politique industrielle avec un agenda clair contre le dumping social et en faveur de la participation des salariés, en se basant sur le fait que la question n'est pas de ré-industrialiser mais plutôt

de suivre la voie d'une nouvelle révolution industrielle d'« industrialisation intelligente ». Compte tenu de ce consensus inter-institutionnel, il est fondamental de considérer la façon dont les forces progressistes abordent ces questions.

3. Quelles sont les politiques proposées par les forces progressistes ?

Des voix discordantes appellent – bien que timidement – à un changement de cap. Par exemple, Mario Pianta, coordinateur du réseau euro-PEN et professeur d'économie politique à l'Université d'Urbino, plaide en faveur d'une politique industrielle paneuropéenne financée par un grand plan d'investissement public qui pourrait assurer une sortie durable de la crise et aborder parallèlement la question de la transition écologique[7]. Cette position est au cœur de toutes les propositions progressistes pro-européennes pour une politique industrielle socio-écologique à l'échelle de l'UE. Cette section permettra d'explorer des positions qui reflètent la diversité de cette tendance – du réseau des économistes européens pour une politique économique alternative en Europe (Groupe EuroMemo) à la Confédération européenne des syndicats (CES), et de la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS) social-démocrate à la Fondation verte européenne (GEF). Nous allons examiner leurs propositions, mettre en évidence leurs exigences communes, et identifier leurs points de divergence.

Terrains communs pour une politique industrielle européenne progressiste

La coopération plutôt que la concurrence

L'orientation de la gestion de crise choisie à la fois par les pays de l'UE et la CE – en ignorant la plupart du temps le Parlement européen (PE) – a été à peine discutée, au sens d'un débat politique sur les différentes directions que cette orientation pourrait prendre. Le mantra TINA (There Is No Alternative) a été utilisé comme un argument irréfutable pour justifier le fait que les racines de la crise se trouvaient dans une dette souveraine beaucoup trop élevée et que, par conséquent, il fallait des coupes budgétaires pour sauver les économies nationales au bord de l'asphyxie. Le deuxième volet de la gestion de la crise a poussé à une amélioration globale de la « compétitivité » par des dévaluations internes – en réduisant les coûts du travail, mettant ainsi l'accent principalement sur la compétitivité des prix et laissant de côté les innovations. Bien que les sociaux-démocrates participent à de nombreux gouvernements à travers l'Europe, un assez large consensus a été atteint sur la mise en œuvre de « réformes structurelles » comme étant le meilleur moyen de surmonter la crise de l'UE. Cette recette ne s'est pas vraiment avérée une réussite, pour le moins. Face à cet échec massif, le consensus a commencé à se fissurer. Le refus d'une stratégie de compétitivité sans fin au sein de l'Europe est le ciment qui lie les forces progressistes d'aujourd'hui en dépit de leur

diversité. C'est le point de départ du tournant que pourrait prendre la forme d'une politique industrielle européenne socio-écologique. On admet de plus en plus largement que la stratégie actuelle exacerbe les tensions nationales et aiguise les clivages entre le « centre » et la « périphérie » de l'UE. L'idée que la coopération - plutôt que la concurrence - doit servir de base à l'organisation des pays de l'UE est la pierre angulaire d'une issue progressiste à la crise à travers une politique industrielle européenne répondant aux défis posés par la survie de l'Etat-providence, la hausse considérable du chômage, le changement climatique et l'efficacité énergétique. Il est à noter que la tendance majoritaire au sein des Verts européens penche désormais vers « un autre type d'industrialisation (...) pour relever le défi de l'environnement et permettre une nouvelle prospérité européenne ».[8]

Un plan d'investissement massif dans toute l'UE

Cela étant dit, une sortie de crise alternative nécessite une augmentation substantielle de la demande qui ne peut provenir que d'un plan d'investissement à l'échelle européenne[9]. Il semble y avoir consensus entre les forces progressistes sur les propositions de la Confédération des syndicats allemands » (Deutscher Gewerkschaftsbund - DGB) contenues dans leur « Plan Marshall pour l'Europe[10] » et largement intégrées dans le plan de la CES pour l'investissement, la croissance soutenable et des emplois de qualité[11]. L'accent mis sur la concurrence au cœur de la gestion de la crise actuelle n'a fait qu'approfondir les divisions au sein de l'UE. Un vaste plan d'investissement public est pensé comme un outil permettant de satisfaire la nécessité d'une plus grande cohésion et de contribuer à la réduction des disparités internes de l'UE. Pour vraiment donner à l'UE la possibilité de relever les défis sociaux et écologiques à venir, la CES recommande « un objectif d'investissement annuel de 2% du PIB européen pendant 10 ans »[12] dans l'efficacité énergétique - diminuer la consommation d'énergie pour une dépendance énergétique plus faible et réduire les émissions de gaz à effet de serre -, dans les industries durables grâce à un soutien massif de la recherche et du développement, et dans les services publics - dont le rôle ne doit pas être oublié dans la réalisation de la transition écologique et dont la qualité doit être améliorée. Ces investissements, s'ils sont globalement utilisés pour concevoir une politique industrielle européenne progressiste, sont la clé de la création d'emplois de qualité et durables. Cela soulève la question des travailleurs des secteurs polluants. Si tout le monde exprime le souhait de n'abandonner aucun travailleur, les partenaires sociaux à travers l'Europe ont de plus en plus décidé de s'attaquer à ce problème et veulent donc « être associés à toutes les étapes »[13] de la transition écologique.

Conception d'une politique industrielle européenne progressiste

La réalisation de ce changement économique, politique et idéologique majeur aura besoin de temps. Mais pour les pays de l'UE frappés le plus durement par la crise, le temps est un luxe. Les institutions existantes pourraient être intégrées avec un rôle renforcé dans la nouvelle politique industrielle - par exemple les Fonds structurels et la Banque européenne d'investissement (BEI)[14] -, en attendant la mise en place d'une véritable Agence européenne industrielle[15]. Après des décennies de néolibéralisme triomphant le reléguant aux marges de l'activité économique, l'État revient comme acteur majeur. Toutes les forces progressistes reconnaissent son rôle dans la conception et la formulation d'une politique industrielle européenne. Sans aucun doute, il est clair pour eux que les pays de l'UE doivent être impliqués dans les processus de prise de décision et seront des partenaires privilégiés entre le niveau européen et les territoires où les décisions seront effectivement mises en œuvre. Mais, comme l'ont dit Charlotte Billingham et Giovanni Cozzi, le paradoxe européen selon lequel « ce qui est donné d'une main est repris de l'autre » empêche l'État de retrouver ses capacités pour relever les défis de notre temps - en d'autres termes : le soutien apporté par la CE aux dépenses pour l'éducation, la recherche et le développement par le biais de la stratégie Horizon 2020 ne sera que des mots vides si le pacte budgétaire et les politiques d'austérité, restent intacts.[16] C'est là peut-être que peut se briser le consensus des forces progressistes. Si chacune d'entre elles souhaite redonner à l'État un rôle central, la marge de manœuvre dans ce rôle renouvelé dépend de leur point de vue concernant les degrés d'austérité qu'on peut tolérer... ou même recommander.

Questions en débat : Les obstacles à une solution progressiste unitaire ?

Le capitalisme financiarisé, une réalité à gérer ou un obstacle à la reconstruction productive ?

Si l'on jette un rapide coup d'oeil dans le temps, la portée de la question de la financiarisation devient limpide. Initialement pensé comme un moyen de fournir des fonds d'investissement - contribuant ainsi à l'innovation, la croissance et l'emploi -, le marché boursier est de moins en moins lié à l'économie réelle. C'est le résultat d'une libéralisation massive du système financier et de la privatisation complète des banques. « En taxant les gains en capital à des taux faibles (et souvent nuls), le code fiscal favorise le remplacement des fonds propres par la dette. L'effet obtenu est de provoquer l'inflation des actifs, mode le plus rapide de création de richesse »[17]. Compte tenu de cela, pourquoi les banques financieraient-elles les industries, quand elles peuvent avoir un bien meilleur - et plus rapide - retour sur investissement en achetant et revendant des actifs très rentables ? Le projet d'une politique industrielle socio-écologique n'a pas d'autre choix que de s'attaquer au niveau élevé de financiarisation des entreprises qui les empêche d'investir dans l'économie réelle. La question de l'imposition du capital doit être débat-

tue ouvertement, car elle est au cœur de tout changement majeur du système de production. Pour le Groupe EuroMemo, c'est même le besoin le plus pressant. Sinon, l'appétit de profits à court terme l'emportera toujours sur l'investissement productif à long terme pour une croissance durable. « Si les décisions sont laissées aux grands acteurs économiques, les conséquences de la crise risquent de se traduire par une perte continue de la capacité de production et de l'emploi. »[18] Cette appréciation est partagée par la CES qui, sans condamner fermement les abus du secteur financier, souhaite le voir réduit à son rôle de serviteur de l'économie réelle. Si les courants dominants chez les Verts et les sociaux-démocrates reconnaissent le rôle joué par le secteur financier dans le déclenchement de la crise et appellent publiquement à plus de régulation, le haut degré de financiarisation au niveau de l'entreprise n'est pas leur priorité centrale. Ils refusent l'idée même d'une fiscalité plus lourde du capital pour favoriser les investissements productifs plutôt qu'une spéculation financière rentable à court terme.

Perspective Bottom-Up ou planification Top-Down de la politique industrielle européenne ?

Les modalités de la conception et de l'élaboration d'une politique industrielle européenne socio-écologique sont l'objet de débats. Quels secteurs choisir pour générer une croissance soutenable et selon quels critères ? Comment et où allouer des fonds, et dans quelles proportions ? Quels acteurs impliquer dans ces processus de prise de décision ? Comme mentionné ci-dessus, toutes les forces progressistes considèrent l'Etat comme un acteur majeur pour articuler les recommandations futures de l'UE et les besoins territoriaux. Mais pour ceux qui inclinent le plus vers un changement radical, une simple européanisation de l'approche colbertiste pour une politique industrielle de l'UE - prolongeant les défauts de l'approche *Top-Down* française (lourde bureaucratie, relations agitées entre pouvoirs économiques et politiques, etc.) - ne peut pas relever les défis sociaux, écologiques et démocratiques. Les États, si nécessaires soient-ils, doivent donc être contrebalancés. La CES, dans sa « Nouvelle voie pour l'Europe », a proposé d'associer les partenaires sociaux à chaque étape. Ce serait un premier jalon vers une démocratisation concrète du secteur économique. Le Groupe EuroMemo veut aller plus loin dans cette voie : « Les décisions sur l'avenir de la structure industrielle en Europe doivent revenir dans le domaine public » pour prendre en compte « les différents intérêts sociaux », ainsi que « les voix de la société civile et des syndicats ».[19] En d'autres termes, le véritable défi auquel doivent répondre les tendances progressistes est d'assurer que la politique industrielle européenne concernant la prise de décision ne manquera pas l'occasion de renoncer à une approche de planification *Top-Down* en faveur d'une perspective démocratique *Bottom-Up*. Les sociaux-démocrates et, dans une moindre mesure, les Verts n'ont pas encore vraiment abordé la question.

Protectionnisme européen ou libre-échange mondial ?

On ne peut pas ignorer le contexte international pour concevoir des alternatives à l'austérité généralisée et à la concurrence. S'il est adopté en tant que tel, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) aura des conséquences considérables sur la possibilité même de réaliser une politique industrielle socio-écologique européenne.

Bien que les négociations entre la Commission européenne et la délégation des États-Unis soient tenues secrètes, les fuites et les expériences de précédents accords commerciaux aboutissent à la conclusion que les normes environnementales et sociales seront toutes deux ajustées spectaculairement vers le bas. A titre d'exemple, la CE elle-même a déclaré que le TTIP remettra en cause les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE dans le cadre du Protocole de Kyoto[20]. Sans oublier le grand danger apporté par le règlement des différends entre investisseurs et États (ISDS), car il « permet aux entreprises de remettre en question le droit souverain de réglementer en fonction des intérêts commerciaux nationaux ».[21] Dans ces conditions, les améliorations nécessaires sur le plan social et environnemental seront encore plus difficiles à mettre en œuvre. On aurait pu s'attendre à la formation d'un front unitaire européen regroupant toutes les forces progressistes contre le traité transatlantique. Si les groupes GUE / NGL et Verts / ALE ont appelé à voter contre les négociations pour le traité et l'accord d'investissement avec les États-Unis, le groupe social-démocrate les a approuvées.[22] Comme le rappelle l'EuroMemorandum 2014, « l'issue à la crise dépendra des forces qui détermineront quelle sera la nouvelle forme d'économie ».[23] La bataille pour l'hégémonie au sein du camp qu'on appelle progressiste afin de faire pression pour une reconstruction productive à l'échelle européenne qui soit au niveau des défis sociaux, environnementaux et démocratiques est plus cruciale que jamais.

4. Alternatives et choix pour la reconstruction des capacités de production

Comme nous l'avons vu précédemment, le changement du consensus politique passant d'une approche concurrentielle à celle d'une politique industrielle évolue lentement mais sûrement. Selon nous, le défi pour la gauche alternative est de formuler des propositions et de lancer des débats qui pourraient être au cœur du débat en dépassant les différents défauts des approches de politique industrielle évoquées ci-dessus. Le premier est d'éviter de tomber dans le piège du capitalisme vert qui est une vaine tentative du capitalisme financiarisé pour sortir de sa crise sans vraiment se transformer en investissements productifs. Le second consiste à croire qu'il est possible de procéder à une nouvelle révolution industrielle sans utiliser les services publics, la planification participative et les entreprises contrôlées par L'État. Le troisième élément est de considérer que seule la participation

directe des travailleurs et des communautés locales dans les industries actuelles suffira à élever leur niveau de qualité ou leur potentiel de valeur. En d'autres termes, ce n'est pas en courant après une nouvelle révolution industrielle avec deux jambes néo-libérales (marché unique et déréglementation) et deux bras progressistes (un néo-schumpétérien et l'autre *New Deal* vert) que nous parviendrons à résoudre ce qui est le principal problème de l'économie européenne : l'absence d'un projet de reconstruction productive permettant aux territoires, en particulier en Europe du Sud, de se développer au sein de l'économie européenne existante, avec la même monnaie. Il semble évident que tous, et encore moins les territoires les plus pauvres, ne réussiront pas à se spécialiser dans une croissance basée sur la connaissance à long terme et que si nous laissons toutes les solutions au capital mobile transnational alimenté par des fonds publics européens, la solution au chômage de masse actuel n'advient pas à long terme.

Venons-en aux mesures concrètes et aux choix que doit affronter l'alternative de gauche.

Faut-il opposer « vieilles » industries et industries émergentes ?

La première question est systémique et se rapporte à la question de savoir s'il faut pleinement accepter l'idée que nous sommes au milieu d'une nouvelle révolution industrielle allant vers une croissance basée sur la connaissance. Cela implique qu'il existerait de vieilles industries qui ne doivent pas être soutenues de façon stratégique, alors que les fonds européens doivent être distribués à de nouvelles industries ayant des objectifs à long terme et devant se développer pour entrer pleinement dans l'économie fondée sur la connaissance. Sinon cela peut n'apparaître que comme une excuse pour ne pas intervenir dans les restructurations industrielles en cours, comme dans l'industrie sidérurgique, en affirmant que l'Europe n'a pas aussi besoin d'une base industrielle traditionnelle nécessaire pour son autonomie par rapport à l'approvisionnement externe afin d'éviter une étroite dépendance mondiale comme dans le cas de l'acier ou de l'énergie. Il va sans dire que plus l'UE entrera dans les accords de libre-échange, y compris des investissements comme celui concernant les négociations avec les États-Unis, plus les industries traditionnelles seront soumises à la concurrence actuelle du dumping social et de la main-d'œuvre et plus l'UE sera interdépendante ou intégrée avec des territoires ne disposant pas d'instruments économiques supranationaux pour équilibrer ou contrebalancer les effets négatifs d'une intégration purement économique.

Quels investissements productifs ?

Le deuxième choix est lié à la question de savoir quels investissements productifs réaliser pour contrebalancer les forces destructrices du capitalisme financier et au sein de quelle structure économique le faire. Il y a unanimité sur le

fait qu'il devrait y avoir un fonds d'investissement supranational pour compenser la désindustrialisation active à l'œuvre qui affecte les économies d'Europe du Sud à la suite du dumping social et salarial poursuivi par l'Allemagne, avec l'internalisation de son arrière-pays d'Europe centrale au sein des chaînes de son approvisionnement industriel et la tendance décisive à une dévaluation interne de sa force de travail. La balance commerciale positive allemande avec le Sud ne pourra que s'aggraver dans la zone euro s'il n'y a pas une alternative rapide au « choc d'investissement » néo-mercantiliste récemment adopté par le gouvernement social-libéral français. Il est évident qu'une telle stratégie est vouée à l'échec si, comme en France, la course vers le bas implique d'offrir, de manière inconditionnelle, des réductions générales de taxes aux entreprises. Qui garantira que cette réduction de la capacité financière de l'Etat à réaffecter les investissements financiers ira vers de nouveaux secteurs ou entreprises qui ne privilégient pas le retour sur investissements ou des investissements en dehors de l'Union européenne ? Cela ne fera qu'accélérer la tendance à l'externalisation hors de l'Europe non seulement des emplois industriels mais aussi des emplois de haute qualité, dépendant de l'industrie.

La demande d'un plan européen d'investissements publics pour la reconstruction socio-écologique est une bonne idée, à condition qu'elle soit couplée avec la participation directe du secteur public et des entreprises stratégiques en partie détenues par l'Etat. Ces entreprises sont les seules susceptibles de garantir que de nouveaux emplois seront créés en s'attaquant d'urgence aux nouveaux besoins par la production de biens publics essentiels au développement : cela inclut le soutien au savoir local et la possibilité de créer de nouvelles activités productives. Cela concerne directement le choix des secteurs qui pourraient être soutenus sur le long terme, mais avec des effets à court terme en matière d'emploi. L'EuroMemorandum propose quatre types d'activités à prendre en considération. Nous croyons qu'elles devraient avoir un poids croissant dans la mesure où leur capacité à créer des emplois de qualité est différente et où le retour sur emploi sera plus élevé pour s'attaquer à l'urgence de la situation :

- a) La santé, le bien-être et les activités de soins.
- b) Le soutien aux initiatives pour des solutions socialement et écologiquement soutenables concernant l'alimentation, la mobilité, la construction, l'énergie, l'eau et les problèmes de déchets.
- c) La production et la diffusion d'applications de connaissance des TIC et des activités basées sur la toile.
- d) La protection de l'environnement et la promotion des énergies renouvelables.

Quelle gouvernance ?

En ce qui concerne la question de la gouvernance, il est évident que, dans certains cas, il sera nécessaire que les entreprises sous contrôle public soient présentes dans certains

secteurs, en particulier dans ceux où il y a une domination oligopolistique comme dans certains services publics liés à l'eau ou au transport tel que les chemins de fer. Cela nécessite également un pas important vers la création d'entreprises publiques européennes comme celles qui existent déjà dans le secteur aéronautique (Airbus). L'importance du contrôle n'implique pas la propriété à 100 % de l'entreprise, mais l'existence d'au moins un représentant des Etats dans son conseil d'administration ainsi que des représentants des travailleurs. Il est évident que les entreprises qui bénéficieraient d'investissements d'un État européen devraient en tenir compte dans leur gouvernance. L'absence d'une vue d'ensemble sur les décisions et les données internes des entreprises stratégiques empêche souvent d'intervenir dans certains secteurs puisque les Etats d'Europe ont perdu la capacité administrative de vérifier les données fondamentales fournies par les grands oligopoles en termes de coûts et de transactions internes, notamment dans les échanges intra-entreprise, dans le cas des entreprises multinationales. Cette situation est très semblable à ce qui se passe en France pour la multinationale française PSA du secteur automobile ou à ce qui se passe déjà pour Volkswagen. La différence ici est que les différents États ou même les différents représentants des intérêts européens seront présents dans le conseil d'administration des entreprises et tiendront informés les pouvoirs publics et les citoyens sur l'utilisation de leurs impôts.

Cette question de la gouvernance d'un secteur public européen potentiel organisé à travers des réseaux européens articulés dans les institutions existantes comme le Comité Économique et Social Européen de l'UE ou le Comité des régions nous amène à la question de l'acteur européen chargé de la coordination de la planification industrielle au niveau européen. Il y a deux possibilités : soit demander la création d'une nouvelle Agence industrielle européenne comme d'autres déjà existantes ; soit modifier les statuts de la Banque européenne d'investissement, déjà chargée d'une partie de ce travail en tant que bras financier de l'Union européenne dans l'économie productive. C'est un vieux dilemme aussi dans les contextes nationaux : instaurer une autorité de planification ou une banque d'investissement public ? La différence est importante car une banque d'investissement public doit évoluer dans les eaux turbulentes de la finance, mais avec l'avantage d'être en capacité de multiplier son potentiel d'investissement et de présenter un projet à long terme. Dans la situation actuelle de préoccupation croissante pour la politique industrielle, les deux voies pourraient être explorées en conservant également l'agence pour coordonner les organismes qui existent déjà au niveau national et régional dans les différents pays de manière à ce qu'il y ait une institution technico-économique qui incorpore aussi de façon démocratique des acteurs sociaux européens responsables dans les institutions européennes existantes.

Le financement des investissements

La quatrième question décisive est liée à la façon de financer ces investissements. Il est évident qu'il ne nous semble pas possible de le faire en s'appuyant exclusivement sur l'augmentation de la contribution actuelle des Etats membres, même si ce serait possible via leurs contributions à la Banque européenne d'investissement ; c'est d'ailleurs la solution trouvée pour satisfaire la demande socio-libérale française pour accepter le pacte budgétaire. La question de la fiscalité publique européenne sera donc l'autre solution évidente. Cette taxation sera apportée par une taxe sur les transactions financières. Comme souvent, il est important de concevoir des instruments financiers au niveau européen, même à une échelle limitée, car cela peut ouvrir la voie, avec de meilleures conditions politiques, à son extension ou sa modulation redistributive entre les territoires. En étant plus ambitieux et en lien avec le scandaleux dumping fiscal mis en œuvre par les grandes multinationales dans les pays européens, on pourrait explorer la possibilité d'une taxe à l'échelle européenne sur les sociétés multinationales opérant dans l'Union européenne. Les sommes issues de cette taxe seront réaffectés aux territoires par l'Agence européenne de l'industrie et administrés en coopération avec la BEI qui jouera son rôle de Banque européenne d'investissement public pour soutenir les activités déjà mentionnées.

Ce ne sont que quelques-uns des choix et des solutions possibles débattus et proposés par le réseau d'économistes associés à *transform! europe*. Ce document de réflexion cherche seulement à être un élément du débat qu'ils ont entre eux ainsi qu'un instrument d'information de la gauche européenne sur certaines alternatives viables permettant à l'Union européenne actuelle de sortir de la crise sociale et économique. Les élections européennes sont un moment où ces débats pourraient se cristalliser dans le débat public. La vue d'ensemble de l'évolution du débat de l'UE sur les politiques industrielles et les positions des *think tanks* et fondations progressistes européens montre clairement qu'il y a une opportunité pour la gauche alternative pour introduire des éléments de solution à long terme sur les lignes qu'elle préconise depuis longtemps. Il est clair que la demande d'une politique industrielle européenne pourrait être un point de départ pour briser le consensus sur l'austérité TINA en utilisant ces convergences trans-partisanes pour créer un pacte européen des forces productives. Une condition nécessaire pour influencer le débat d'idées est de présenter pleinement des alternatives crédibles et réalisables dans l'état actuel de l'intégration européenne, mais sans perdre de vue que, sans un horizon de reconstruction productive socialiste et écologique, ainsi que de transformation l'Union européenne, il n'y aura pas d'avenir pour le projet européen aux yeux de citoyens et de travailleurs de plus en plus sceptiques.

Notes

- [1] Benjamin Coriat, "Politique industrielle", in : Les économistes atterrés, *Changer l'Europe, Les Liens qui libèrent* (Paris, 2013), p. 60. L'auteur adopte une perspective différente de celle adoptée ici dans l'analyse des politiques existantes de l'UE.
- [2] A ce sujet, voir Kiran Klaus Patel and Heike Schweitzer, *The historical foundations of the EU competition law* (Oxford, 2013), in particular Sigfrido M. Ramírez Pérez and Sebastian van de Scheur, *The evolution of the Law on articles 101 and 102 TFEU: Ordoliberalism and its Keynesian Challenge*, pp. 19-54.
- [3] Pour un débat et une vue d'ensemble, Sigfrido M. Ramírez Pérez, "The European search for a new industrial policy (1970-1992), in : Stefania Baroncelli, Carlo Spagnolo, Leila Simona Talani, *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*, (Newcastle, 2008), pp. 303-325.
- [4] Antonio Tajani, "A Strategy to Reindustrialize Europe", in : *Queries*, Autumn 2013, Issue 2, p. 55; Antonio Tajani, Speeches, Un nuovo bilancio UE per il Rinascimento industriale Europeo, Milan 25 March 2014.
- [5] European Council, pp. 4-7. Conclusions of the European Council of 20-21 March 2014, Brussels 21 March 2014.
- [6] EP, 2013/2006, Press release about the RISE report. Text adopted by Parliament, single reading, 15 January 2014.
- [7] Mario Pianta, « Une politique industrielle pour l'Europe », in : *Transform! Revue* N° 13 (2013), p. 85.
- [8] Benoît Lechat, "From the Green Industrial Revolution to the Ecological Revolution", in : *European Green Journal* 6 (Oct. 2013).
- [9] EuroMemorandum 2014, « Politique Industrielle », Section 6, p. 55-61.
<http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2014.pdf>
- [10] DGB, A Marshall Plan for Europe, Dec. 2012 <<http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422>>
- [11] CES, Une nouvelle voie pour l'Europe, nov. 2013 <<http://www.etuc.org/fr/documents/une-nouvelle-voie-pour-l%E2%80%99europe-plan-de-la-ces-pour-l%E2%80%99investissement-une-croissance#.U1PBx8ffcBE>>
- [12] ETUC, p. 2.
- [13] ETUC, p. 3.
- [14] Julien Mendoza, Stéphane Rouhier, "European Industrial Policy", FEPS, Bruxelles, juin 2012, p. 14.
- [15] EuroMemorandum 2014, p. 58.
- [16] Charlotte Billingham, Giovanni Cozzi, "Is the State a Bureaucratic Monster?", in : *Queries*, FEPS, Autumn 2013, Issue 2, p. 34.
- [17] Michael Hudson, *The Transition from Industrial Capitalism to a Financialized Bubble Economy*, Working Paper No. 627, Levy Economics Institute, Oct. 2010, p. 3.
- [18] EuroMemorandum 2014, p. 56.
- [19] EuroMemorandum 2014, p. 58.
- [20] Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations, European Commission, 12 March 2013, section 5.8.1
- [21] Friends of the Earth Europe, *The TTIP of the Anti-Democracy Iceberg*, Oct. 2013, p. 2.
<http://www.foeeurope.org/sites/default/files/foee_factsheet_isds_oct13.pdf>
- [22] <<http://www.votewatch.eu/en/eu-trade-and-investment-agreement-negotiations-with-the-us-motion-for-resolution-vote-resolution-as-.html>>
- [23] EuroMemorandum 2014, p. 55.