



CHAMBRE DE COMMERCE
ET D'INDUSTRIE

1^{er} ACCÉLÉRATEUR DES ENTREPRISES

Quelle politique industrielle pour enrayer le décrochage européen ?

Une étude des CCI de France

Octobre 2025



Dans le cadre de la mission consultative nationale exercée par CCI France, cette étude présente les travaux des membres élus du groupe de travail « Industrie » de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France. Le pilotage des travaux est réalisé par M. Abderrahim DOULAZMI, responsable d'études, avec l'appui de Mme Céline DELACROIX, secrétaire générale du comité commerce. Le rapporteur en est M. Jérôme FRANTZ, membre élu de la CCI Paris Ile-de-France.

Le groupe de travail « Industrie » est composé des membres élus suivants :

- ***M. Gilles COLLIN***
- ***M. Jérôme FRANTZ***
- ***M. Pierre KUCHLY***
- ***M. Hervé LEROY***
- ***M. Frédéric PROST***
- ***Mme Sylvie SALINIÉ***
- ***M. Pascal TEURQUETIL***

Au nom de la CCI Paris Ile-de-France, les membres du groupe de travail adressent leurs chaleureux remerciements aux experts auditionnés dans le cadre de cette étude :

- ***M. Phuc-Vinh NGUYEN, chef du Centre énergie, Institut Jacques Delors***
- ***Mme Alice MOSCOVICI, chercheuse en politiques industrielles et énergétiques européennes, Institut Jacques Delors***
- ***M. Vincent CHARLET, délégué général de la Fabrique de l'industrie***
- ***Mme Caroline GRANIER, directrice des études de la Fabrique de l'industrie***

Sommaire

RECOMMANDATIONS DES CCI	4
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	6
PARTIE 1 :	
LE DÉCROCHAGE EUROPÉEN : QUELLES RÉALITÉS ?	8
UNE CROISSANCE ATONE ASSOCIÉE À UNE PRODUCTIVITÉ EN BERNE	9
UN SOUS-INVESTISSEMENT PATENT DANS LES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES ET LES INNOVATIONS DE RUPTURE	13
UNE COMPÉTITIVITÉ INDUSTRIELLE GREVÉE PAR LES SURCÔÛTS ÉNERGÉTIQUES	19
L'INDUSTRIE AUTOMOBILE : UNE ILLUSTRATION DU DÉCROCHAGE EUROPÉEN	22
PARTIE 2 :	
QUELS LEVIERS POUR REDYNAMISER LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE ?	26
FACILITER L'ACCÈS AU FINANCEMENT DES PROJETS INNOVANTS	29
FAVORISER LE « MADE IN EUROPE » DANS LES COMMANDES PUBLIQUES ET LES POLITIQUES D'ACHAT DES ENTREPRISES	33
RÉARTICULER LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AVEC L'AMBITION INDUSTRIELLE DE L'UE	36
INTENSIFIER L'EFFORT DE SIMPLIFICATION RÉGLEMENTAIRE	40

Les recommandations des CCI

- **Recommandation n° 1 :** Accélérer les initiatives pour rendre opérationnelle l'union de l'épargne et de l'investissement, notamment en levant les freins réglementaires et prudentiels pour les activités transfrontières
- **Recommandation n° 2 :** Augmenter la capacité des banques européennes à financer l'économie productive, à travers une relance maîtrisée et ciblée de la titrisation
- **Recommandation n° 3 :** Soutenir le financement des grands projets transformateurs de l'UE par le recours aux instruments d'emprunt commun, sur le modèle du plan de relance « *Next Generation EU* »
- **Recommandation n° 4 :** Faire de la préférence européenne dans les marchés publics un levier de la redynamisation industrielle, en intégrant les enjeux de souveraineté numérique à son champ d'application
- **Recommandation n° 5 :** Renforcer l'effectivité du principe de réciprocité en développant le recours au dispositif européen de l'Instrument relatif aux marchés publics internationaux
- **Recommandation n° 6 :** Promouvoir le « *Made in Europe* », notamment en alignant les règles de marquage d'origine sur les pratiques des partenaires commerciaux de l'UE et en sensibilisant les entreprises sur leur rôle dans ce domaine
- **Recommandation n° 7 :** Rénover les outils d'analyse concurrentielle dans une approche dynamique qui intègre plus efficacement l'impact futur sur la capacité d'innovation des entreprises
- **Recommandation n° 8 :** Repenser les modalités du contrôle des concentrations en accentuant l'étude des remèdes comportementaux et en prévoyant un mécanisme de contrôle des acquisitions prédatrices en-dessous des seuils de notification
- **Recommandation n° 9 :** Évaluer systématiquement l'impact sur les PME des normes européennes, à travers des tests PME, et mettre en place des mécanismes réguliers de révision et d'abrogation des textes devenus obsolètes ou inefficaces
- **Recommandation n° 10 :** Freiner la surtransposition nationale des normes européennes en développant le recours au principe de « *one in, one out* »

Synthèse

Depuis une vingtaine d'années, l'économie européenne affiche un rythme de croissance invariablement inférieur à celui des États-Unis, l'écart de PIB entre les deux régions ne cessant de se creuser. La principale raison de ce décrochage réside dans le ralentissement des gains de productivité en Europe au cours des dernières décennies.

Dans l'ensemble, les analyses convergent pour imputer l'essentiel du déficit de productivité européenne à une mauvaise insertion du continent dans la révolution numérique qui transforme profondément les structures et les organisations productives. Contrairement aux États-Unis et à la Chine, l'Europe accuse en effet un retard préoccupant dans les innovations et les technologies de rupture qui constituent les moteurs de la croissance de demain.

De surcroît, la compétitivité de l'industrie européenne tarde à se redresser car elle reste pénalisée par les surcoûts énergétiques et le poids des normes qui brident le développement et l'innovation des entreprises européennes. À ce titre, l'exemple emblématique de l'industrie automobile illustre parfaitement la mécanique qui risque d'accélérer le décrochage.

Dans le sillage du rapport Draghi, les initiatives se multiplient depuis quelques mois pour doter l'Union européenne d'une véritable stratégie industrielle afin de rester dans la course mondiale. Cette stratégie devra s'appuyer sur une vision de long terme et concilier les impératifs de la transition écologique et numérique avec l'ambition de régénérer la puissance industrielle européenne dans une perspective d'autonomie stratégique renforcée.

Dans cet objectif, les CCI formulent des recommandations pour redresser la compétitivité et redynamiser la politique industrielle européenne. Ces propositions s'articulent pour l'essentiel autour des axes suivants :

1. Faciliter l'accès au financement des projets innovants ;
2. Favoriser le « Made in Europe » dans les commandes publiques et les politiques d'achat des entreprises ;
3. Réarticuler la politique de la concurrence avec l'ambition industrielle de l'UE ;
4. Intensifier l'effort de simplification réglementaire.

Introduction

Alors qu'elle affiche l'ambition d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050 et de renforcer son autonomie stratégique, l'Union européenne accuse un retard préoccupant dans la course mondiale aux technologies critiques et aux innovations de rupture. En effet, les Européens peinent à faire émerger et grandir des champions dans les secteurs d'avenir, qui pourraient rivaliser avec les concurrents américains et chinois en matière d'intelligence artificielle, de semi-conducteurs, de robotique, de batteries électriques, de biotechnologies, etc.

Parallèlement, les industries emblématiques du Vieux Continent comme l'automobile se trouvent prises en étau entre des normes environnementales très contraignantes et une concurrence étrangère de plus en plus débridée et conquérante. C'est ainsi qu'en quelques années seulement, la Chine, partant quasiment d'une feuille blanche, est parvenue à se hisser au sommet de l'industrie automobile mondiale en anticipant opportunément le virage de l'électrification et en maîtrisant solidement tous les maillons de la chaîne de valeur.

Cette redistribution des cartes concurrentielles se fait ainsi au détriment des industriels européens dont la compétitivité est grevée par la conjugaison d'une série de facteurs plus ou moins structurels : des investissements insuffisants en matière de recherche et développement (R&D) ; des prix de l'énergie relativement élevés et volatils ; un marché intérieur encore fragmenté notamment en matière de financements ; un fardeau réglementaire écrasant pour les entreprises...

Si les éléments du diagnostic sont connus de longue date, l'urgence d'apporter des remèdes efficaces et durables se fait plus pressante que jamais. Le décrochage européen dont la réalité est saisie et mesurée par divers indicateurs (PIB par habitant, productivité, déficit d'innovation, déficit démographique...) risque de s'accélérer dans les années à venir. Cette marginalisation rampante de l'Europe en tant que puissance industrielle et commerciale intervient dans un contexte international chamboulé par le retour fracassant des politiques protectionnistes et la montée des tensions géopolitiques et commerciales.

C'est dans ce contexte incertain que les initiatives se multiplient depuis plusieurs mois pour relancer une politique industrielle plus vigoureuse afin de relever les défis de compétitivité de l'industrie européenne tout en intégrant les enjeux des transformations écologiques et numériques. En avril 2024, le rapport d'Enrico Letta intitulé « *Much more than a market* » (« Bien plus qu'un marché ») mettait ainsi l'accent sur le potentiel inexploité du marché unique et préconisait notamment d'approfondir l'intégration dans les secteurs de la finance, des télécoms, de l'énergie et de la défense.

Quelques mois plus tard, en septembre 2024, le rapport de Mario Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne allait encore plus loin et mettait en évidence le décrochage européen dont les causes sont liées entre autres au ralentissement de la productivité et au déficit d'investissement dans les innovations et les technologies de rupture. Prenant acte des recompositions en cours du paysage économique et géopolitique mondial, le rapport Draghi formule 170 propositions pour refonder le modèle européen de croissance et raffermir ses bases.

Sur la base de ces travaux, la Commission européenne a donné une nouvelle impulsion à la stratégie industrielle de l'UE en lançant une série d'initiatives coordonnées pour donner corps aux recommandations des rapports Letta et Draghi. C'est ainsi qu'elle a présenté en début d'année les grands axes d'action de sa nouvelle feuille de route dans le cadre d'une « Boussole pour la compétitivité » et d'un « Pacte pour une industrie propre » orienté vers l'accès à une énergie abordable et à la décarbonation de l'industrie.

Pour les CCI, le retour d'une approche volontariste en matière de politique industrielle européenne est bienvenu et permet d'élargir le champ des possibles pour redresser la barre en matière de compétitivité et de capacité d'innovation. C'est dans cet objectif que s'inscrivent les recommandations formulées dans ce rapport.

Partie 1 :

Le décrochage européen : quelles réalités ?

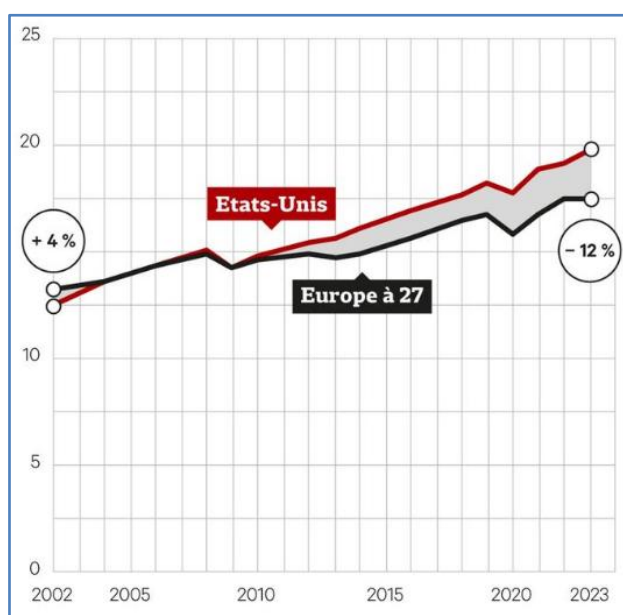


UNE CROISSANCE ATONE ASSOCIÉE À UNE PRODUCTIVITÉ EN BERNE

Depuis une vingtaine d'années, l'économie européenne affiche un rythme de croissance invariablement inférieur à celui des Etats-Unis, l'écart de PIB entre les deux régions ne cessant de se creuser au fil des ans. Ainsi, en 2002, le PIB en volume des Etats-Unis était supérieur de 17 % à celui de l'UE ; cet écart a atteint 30 % en 2023. Si l'on considère le PIB en parité de pouvoir d'achat, qui permet de prendre en compte les différences de prix entre pays, on enregistrait en 2002 un différentiel de 4 % en faveur de l'Europe. Cet écart s'est inversé en faveur des Etats-Unis pour atteindre 12 % en 2023.

Écart de PIB Etats-Unis/UE

En milliers de milliards d'euros, en parité de pouvoir d'achat



Source : Les Échos, d'après le rapport Draghi et les données de l'OCDE

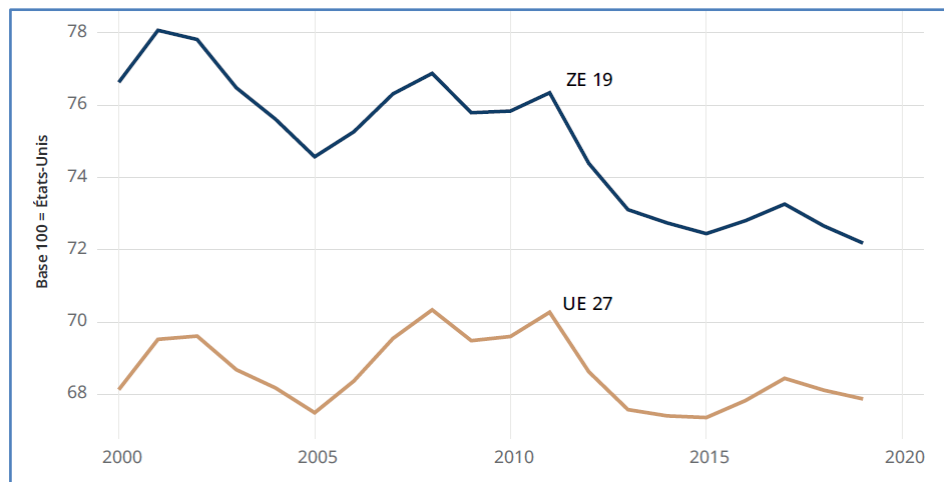
Le décrochage de la croissance européenne apparaît plus net à partir des années 2010. Ainsi, de 2010 à 2023, le taux de croissance cumulé du PIB a atteint 34 % aux États-Unis, contre seulement 21 % dans l'UE et 18 % dans la zone euro.

L'évolution du PIB par habitant constitue l'un des indicateurs les plus significatifs pour prendre la mesure des sous-performances européennes en matière de croissance. Selon une étude de l'OFCE¹, au début des années 2000, le PIB par habitant de l'Europe des 27 était de 29 800 euros et de 33 500 euros pour la zone euro, alors qu'aux États-Unis il était de 43 700 euros. Vingt ans plus tard, le revenu par habitant aux États-Unis dépasse les 54 800 euros alors qu'il atteint à peine 37 200 euros dans l'UE et 39 600 en zone euro. En termes relatifs, le revenu par habitant de la zone euro passe ainsi de 77 % du niveau de celui des États-Unis en 2000 à 72 % en 2019. Plus spécifiquement, le décrochage de l'Europe s'observe de manière plus marquée lors des périodes de crises (crise financière de 2008, crise des dettes

¹ OFCE, « Le décrochage européen en question », *Policy brief n° 128*, 16 mai 2024.

souveraines de 2010-2012), reflétant un rythme de reprise plus poussif de l'économie européenne, contrairement à celle des États-Unis.

Niveau relatif du PIB par habitant de la zone euro et de l'UE vis-à-vis des États-Unis



Source : OFCE, données OCDE

En 2000, le niveau du PIB par habitant dans l'UE s'établissait à 68 % de celui des États-Unis, soit un écart de 32 %. Cet écart est resté relativement stable jusqu'à la pandémie de Covid-19, puis s'est légèrement élargi, atteignant 35 % en 2023.

Cependant, l'écart avec les États-Unis est hétérogène d'une économie de l'UE à l'autre. Lorsqu'on se focalise sur les trois principales économies de l'UE, on constate que leurs trajectoires de croissance au fil du temps révèlent une détérioration relative plus prononcée. L'écart de l'Allemagne par rapport aux États-Unis en termes de PIB par habitant est passé de 16 % en 2000 à 23 % en 2023. S'agissant de la France, l'écart est passé de 24 % à 33 %, tandis que l'Italie a enregistré l'évolution la plus spectaculaire, avec un doublement de son écart (de 18 % à 36 %)².

La principale raison sous-jacente à ce décrochage réside dans le ralentissement des gains de productivité en Europe au cours des dernières décennies. Selon le rapport Draghi, la productivité plus faible de l'UE explique 70 % de l'écart du PIB par habitant vis-à-vis des États-Unis. En conséquence, le revenu réel par tête a augmenté presque deux fois plus aux États-Unis que dans l'UE depuis 2000.

Le rôle majeur de la faible productivité dans les sous-performances économiques européennes a fait l'objet de nombreux travaux d'analyse et de recherche. Une récente étude³ montre ainsi que la décélération de la productivité européenne s'est amorcée dès les années 1970. L'écart entre la zone euro et les États-Unis s'est significativement creusé depuis le milieu des années 1990, une tendance qui s'est encore accentuée au lendemain de la crise sanitaire. Ainsi, en 1995, une heure de travail générait 47,1 dollars de PIB en moyenne dans les pays de la zone euro, soit un niveau très proche de celui des États-Unis (46,6 dollars). En 2019, l'écart

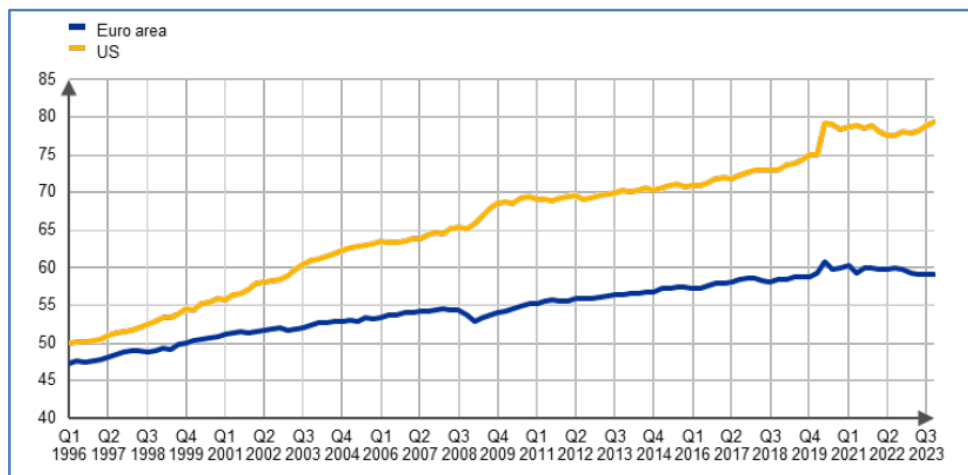
² Banque de France, « Réexamen de l'écart de performance de l'Europe vis-à-vis des États-Unis », *Bloc-notes Éco*, 28 février 2025.

³ Antonin Bergeaud, "The Past, Present and Future of European Productivity", *ECB Forum on Central Banking*, 2024.

de productivité entre les deux régions s'était creusé pour atteindre 18 % en faveur des États-Unis, un différentiel qui s'est encore accru au-delà de 20 % en 2023. D'autres analyses corroborent ce constat et montrent que, sur la période 2010-2023, la productivité du travail a progressé de 22 % aux États-Unis et de seulement 5 % dans la zone euro⁴.

Évolution comparée de la productivité du travail zone euro/États-Unis

En dollars constants de 2015, par heure



Source : A. Bergeaud

Dans l'ensemble, les analyses convergent pour imputer l'essentiel du déficit de productivité européenne à une mauvaise insertion du continent dans la révolution numérique enclenchée dans les années 1990. En effet, la stagnation puis le recul de la productivité du travail en Europe semblent concomitants à l'essor rapide des nouvelles technologies de l'information et de communication (NTIC) dont la production et la diffusion à grande échelle ont dopé la productivité américaine et accéléré la constitution de champions mondiaux dans ces domaines. À l'inverse, l'Europe a montré une moindre capacité à exploiter pleinement le potentiel d'amélioration de la productivité associé à ces technologies. Ainsi, selon une étude de Danske Bank⁵ publiée en 2024, le stock de capital de ces technologies a progressé de 900 % depuis 1995 outre-Atlantique tandis qu'il n'a grimpé que de 200 % en Italie et 300 % en France et en Allemagne.

Au total, le ralentissement des gains de productivité constaté depuis une trentaine d'années en Europe est une tendance qui s'explique principalement par l'insuffisance de l'investissement dans les nouvelles technologies numériques et le faible niveau des dépenses en recherche et développement (R&D). En effet, ces deux variables influencent fortement les écarts de productivité entre pays. Selon certaines estimations économétriques⁶, une hausse de 1 point du taux d'investissement dans les nouvelles technologies conduit à une hausse de 0,8 point par an des gains de productivité. De même, une hausse de 1 point du PIB des dépenses de R&D conduit à une hausse de 0,9 point par an de ces gains de productivité.

⁴ Patrick Artus, « Pourquoi l'Europe décroche par rapport aux USA ? », *Polytechnique Insights*, 11 juin 2024.

⁵ Danske Bank, "Euro area productivity will keep falling behind", *Research euro area*, 3 April 2024.

⁶ Patrick Artus, *op. cit.*

En 2022, l'investissement en nouvelles technologies représentait 5 % du PIB aux États-Unis et 2,8 % du PIB dans la zone euro. En ce qui concerne les dépenses de R&D, elles atteignaient 3,5 % du PIB aux États-Unis et 2,3 % du PIB dans la zone euro. En outre, à partir de 2016–2017, l'effort d'investissement et de R&D des États-Unis s'accroît nettement par rapport à celui de la zone euro. À cette même période, la productivité commence à croître nettement plus rapidement aux États-Unis qu'en Europe. C'est donc le retard pris dans les investissements technologiques et dans la R&D qui explique une grande partie du décrochage de l'Europe par rapport aux États-Unis, en termes de productivité du travail et de PIB.

UN SOUS-INVESTISSEMENT PATENT DANS LES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES ET LES INNOVATIONS DE RUPTURE

Si l'Europe a souvent été à la pointe des révolutions industrielles passées, force est de constater qu'elle reste relativement à la traîne dans la révolution numérique qui transforme profondément les structures et les organisations productives dans tous les secteurs ainsi que les modes de distribution et de consommation des biens et services. Cette révolution charrie en effet un ensemble d'innovations disruptives, à l'instar de l'intelligence artificielle, sur lesquelles l'Europe risque de se faire distancer de façon irrémédiable par les puissances technologiques dominantes (États-Unis) ou émergentes (Chine). Ce risque est d'autant plus préoccupant que les contrastes entre les écosystèmes d'innovation des deux côtés de l'Atlantique sont de plus en plus marqués et les divergences pourraient s'accroître dans les années à venir.

Investissements dans l'IA : l'Europe au milieu du gué

Dans la course mondiale de l'IA, l'Europe se trouve à la croisée des chemins. Malgré des annonces ambitieuses comme les 200 milliards d'euros que l'UE souhaite mobiliser (plan InvestAI⁷) ou les 109 milliards annoncés par la France lors du sommet pour l'action sur l'IA en février dernier, le Vieux Continent peine à combler son retard face aux géants américains et chinois.

En effet, les pays de l'UE font figure de nains sur l'échiquier mondial de l'IA. Sur la période 2013-2024, les investissements privés dans le secteur de l'IA ont atteint 470 milliards de dollars aux États-Unis, soit un montant 35 fois supérieur à celui de l'Allemagne, leader européen, et même 42 fois plus élevé que celui de la France. En 2024, les fonds levés en Europe par les jeunes pousses (start-up) de l'IA représentaient moins d'un cinquième des investissements privés américains. Ce fossé s'explique principalement par les différences des modèles de financement de part et d'autre de l'Atlantique : le système financier européen à dominante bancaire est régi par une logique de gestion prudentielle des risques et tend à allouer moins de fonds aux technologies émergentes, contrairement au système américain porté par les fonds de capital-risque.

⁷ Cf. Communiqué de presse de la Commission européenne (11 février 2025)

Top 10 des pays avec les plus grands investissements privés dans l'IA (2013-2024), en Md\$

États-Unis	470,9
Chine	119,3
Royaume-Uni	28,2
Canada	15,3
Israël	15,0
Allemagne	13,3
Inde	11,3
France	11,1
Corée du Sud	9,0
Singapour	7,3

Source : Artificial Intelligence Index Report 2025

LES CONTRASTES DES DYNAMIQUES D'INNOVATION ENTRE L'EUROPE ET LES ÉTATS-UNIS

De nombreux travaux se sont penchés sur les raisons qui peuvent expliquer les retards persistants de l'Europe en matière d'innovation par rapport aux États-Unis. Ainsi, une étude conjointe de l'Institut IFO, de l'université Bocconi et de l'École d'économie de Toulouse (TSE) réalisée en 2024 sous la direction de Jean Tirole (prix Nobel d'économie 2014)⁸ a mis en évidence plusieurs faits saillants. En particulier, l'investissement en R&D atteint à peine 2 % du PIB de l'UE, loin de l'objectif de 3 % affiché au lancement de la stratégie de Lisbonne en 2000. Ce niveau d'investissement situe l'UE en dessous des autres grandes régions comme les États-Unis, le Japon ou la Chine.

Mais au-delà de l'aspect quantitatif, la composition de l'effort d'investissement est toute aussi éclairante. Le retard européen ne résulte pas d'un moindre effort de la part des États membres et de l'UE en termes de dépenses publiques de R&D. En 2020, ces dernières ont atteint 110 milliards d'euros dans l'UE et 150 milliards aux États-Unis, soit une part équivalente du PIB autour de 0,7 %.

En réalité, le différentiel existant de part et d'autre de l'Atlantique en matière de dépenses globales de R&D trouve sa source dans la relative faiblesse des dépenses de R&D du secteur privé en Europe. En effet, les dépenses privées en R&D sont deux fois moins élevées dans l'UE qu'aux États-Unis (1,2 % du PIB dans l'UE contre 2,3 % du PIB aux États-Unis).

De surcroît, les dépenses en R&D des entreprises européennes se concentrent dans les secteurs de technologie moyenne comme l'industrie automobile. Dans ces secteurs, les innovations sont davantage de nature incrémentale : elles débouchent sur de nouveaux produits ou de nouveaux procédés de production, mais demeurent relativement circonscrites à ces secteurs et ne représentent que des améliorations marginales de ce qui existait auparavant. De ce fait, elles offrent un potentiel de croissance beaucoup moins important que

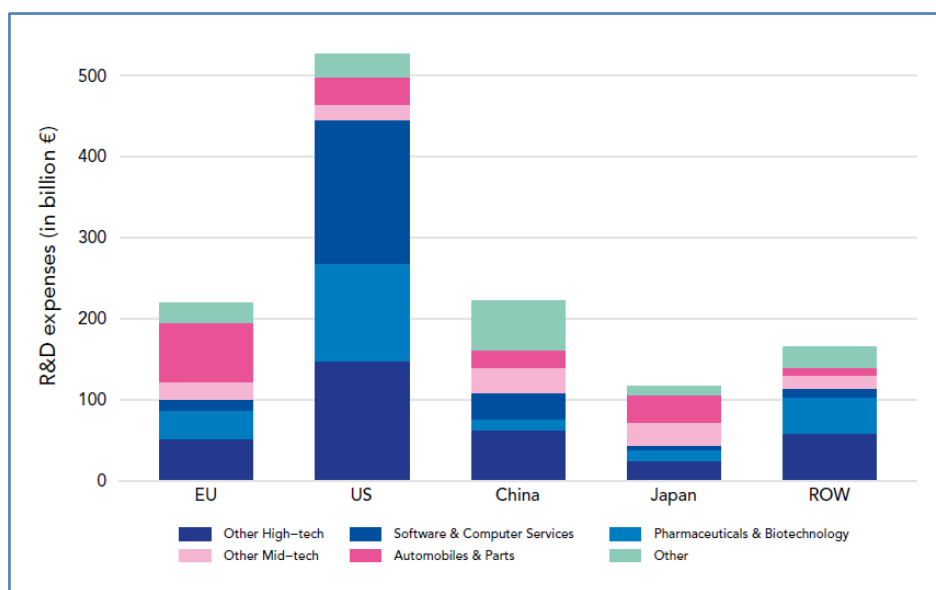
⁸ "EU innovation policy. How to escape the middle technology trap". A Report by the European Policy Analysis Group, 2024.

les innovations disruptives portées par les industries de haute technologie qui transforment radicalement les usages et affectent profondément l'ensemble de l'économie.

De ce point de vue, l'Europe semble bloquée dans une sorte de « trappe à technologie moyenne »⁹ induite par ses spécialisations industrielles historiques, notamment dans des secteurs comme l'automobile et la chimie. À l'inverse, la bascule des Etats-Unis vers les industries high-tech a contribué à doper la productivité et la croissance américaines au cours des deux dernières décennies.

Le contraste des dynamiques d'innovation de part et d'autre de l'Atlantique se reflète ainsi dans la composition sectorielle de l'investissement des entreprises en R&D : les industries high-tech – à commencer par les services informatiques et les logiciels d'une part, et le secteur biotech et pharmaceutique d'autre part – représentent 85 % des dépenses privées en R&D aux États-Unis tandis que les secteurs de technologie moyenne comme l'industrie automobile absorbent plus de 50 % de ces dépenses en Europe.

Dépenses privées en R&D par niveaux technologiques en 2022





Source : EU Industrial R&D Investment Scoreboard 2023

Une autre illustration de ce contraste est fournie par l'évolution du classement des entreprises les plus innovantes, basé sur les statistiques en matière de dépôts de brevets. Les travaux de l'économiste Antonin Bergeaud¹⁰ montrent ainsi qu'aux Etats-Unis, le top 5 des entreprises enregistrant le plus grand nombre de brevets n'a cessé de se renouveler au cours des deux dernières décennies et il est désormais dominé par les entreprises du numérique et des services informatiques. À l'inverse, le top 5 européen n'a guère évolué et reste dominé quasiment par les mêmes déposants issus des mêmes secteurs d'une décennie à l'autre.

⁹ "EU innovation policy. How to escape the middle technology trap", *op. cit.*

¹⁰ Antonin Bergeaud, *op. cit.*

Top 5 des entreprises en matière de dépôts de brevets

	2005	2023
	Procter & Gamble 3M General Electric DuPont Qualcomm	Qualcomm Microsoft Apple Google IBM
	Siemens Bosch Ericsson Philips BASF	Bayer Bosch Ericsson Philips BASF

Source : A. Bergeaud

Le déclassement européen est également flagrant lorsqu'on considère la valorisation des entreprises comme reflet de leurs performances actuelles et futures en termes de création de valeur. Ainsi, dans le top 100 des entreprises mondiales réalisé annuellement par le cabinet PwC¹¹, la première entreprise européenne, en l'occurrence le groupe LVMH, n'arrive qu'au 29^e rang en termes de capitalisation boursière au 31 mars 2025. Dans les industries high-tech du numérique, l'Europe est quasi absente du classement, à deux exceptions près – SAP (31^e rang) et ASML (42^e rang) – avec des capitalisations représentant un dixième de celles des géants américains (Apple, Microsoft, Nvidia...).

Ce constat est d'ailleurs relevé en d'autres termes par le rapport Draghi qui souligne qu'aucune entreprise européenne « avec une capitalisation de plus de 100 milliards d'euros n'a été créée pendant ces cinquante dernières années. Inversement, les six entreprises américaines valant plus de 1 000 milliards d'euros ont été créées pendant cette même période ».

Plus globalement, si l'Europe accuse encore un retard préoccupant en matière d'innovations de rupture, la Chine, quant à elle, s'affranchit de plus en plus de son statut d'économie de rattrapage et se positionne désormais comme leader technologique et industriel dans de nombreux secteurs d'avenir comme ceux des technologies vertes.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA CHINE DANS LES TECHNOLOGIES DE POINTE

En quelques décennies, la Chine s'est imposée comme un acteur incontournable de l'innovation technologique mondiale. Depuis les premières phases d'ouverture économique à la fin des années 1970, le pays a adopté une stratégie volontariste de développement de la recherche et du transfert de technologies. Aujourd'hui, le géant asiatique rivalise – et souvent devance – les grandes puissances occidentales dans une série de domaines jugés critiques pour l'avenir économique et stratégique du XXI^e siècle.

¹¹ PwC, "Global Top 100 companies – by market capitalisation", May 2025.

Dans les années 1980 et 1990, la Chine a largement misé sur des partenariats technologiques avec les pays occidentaux. Des géants comme Airbus, Alstom ou Areva ont investi dans des projets ferroviaires, aéronautiques et nucléaires avec à la clef des transferts de savoir-faire. Cette période a permis de bâtir une base de compétences industrielles solide, tout en formant des ingénieurs et des chercheurs chinois à l'utilisation de technologies de pointe.

Peu à peu, la Chine a affiné sa stratégie : elle est passée d'une logique d'acquisition à une volonté d'autonomie, en créant et finançant massivement ses propres centres de recherche. À partir des années 2000, des institutions comme l'Académie chinoise des sciences ont vu leur budget augmenter très fortement, favorisant la montée en puissance qualitative de la production scientifique.

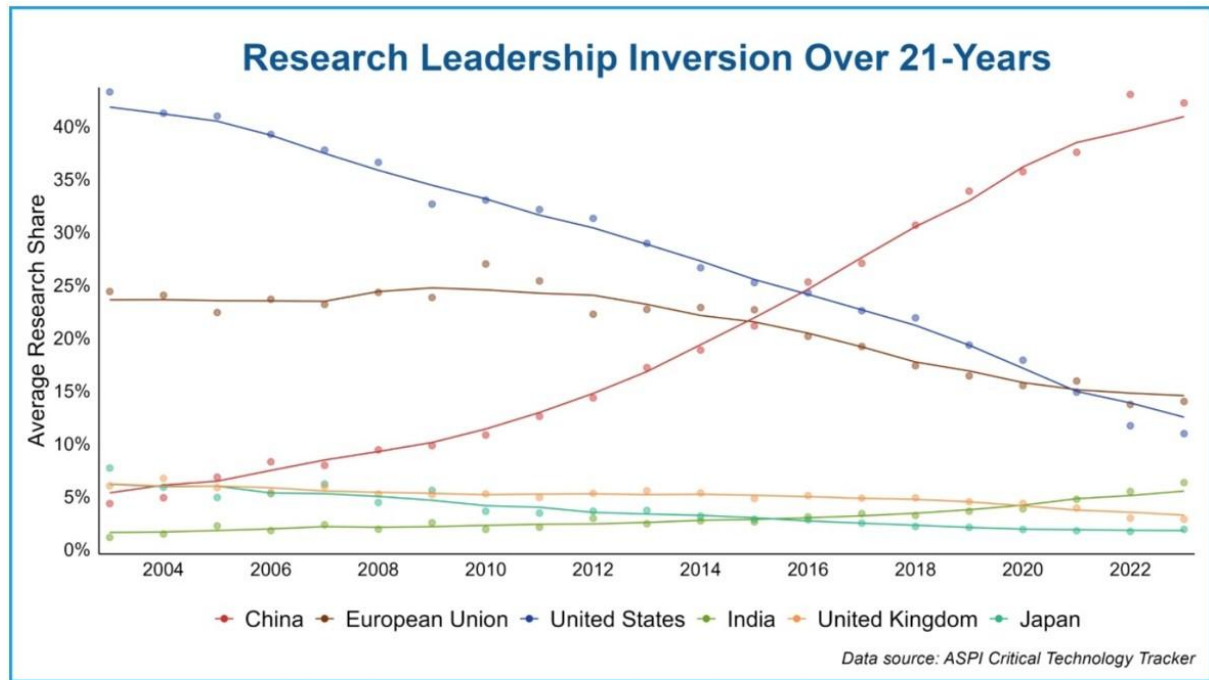
Cette ambition a été formalisée à travers plusieurs plans quinquennaux ainsi que la feuille de route « *Made in China 2025* ». Ces documents gouvernementaux établissent des priorités technologiques – semi-conducteurs, IA, robotique, biotechnologies, etc. – et fixent des objectifs chiffrés de montée en gamme industrielle. Les fonds publics, canalisés par des programmes spécifiques, ont été complétés par des incitations fiscales pour les entreprises innovantes. En outre, les acteurs financiers publics ont multiplié les investissements dans les jeunes pousses locales, créant un écosystème où ces entreprises bénéficient d'un accès privilégié aux marchés publics et aux subventions. Le résultat s'est traduit par un maillage territorial de pôles d'excellence technologique, souvent adossés à des universités de haut niveau.

Au bout du compte, la stratégie chinoise a permis d'amorcer un mouvement d'inversion de la primauté mondiale en matière de recherche technologique. Ainsi, selon un rapport récent de l'*Australian Strategic Policy Institute (ASPI)*¹², la Chine, qui ne dominait que 5 % des technologies entre 2003 et 2007, est désormais en tête dans 57 des 64 technologies critiques identifiées et suivies par l'institut au cours des cinq dernières années. En revanche, les États-Unis, qui dominaient 94 % de ces technologies au début des années 2000, ne sont aujourd'hui en tête que dans 11 % des cas, représentant 7 domaines sur les 64.

Le *tracker* de l'ASPI évalue la compétitivité des pays en se basant sur la fréquence des citations dans les publications scientifiques les plus influentes de chaque catégorie technologique. Ce classement reflète non seulement le volume de recherche produit, mais aussi sa qualité et son impact mondial. La performance de la Chine dans ce domaine a été spectaculaire, lui permettant de prendre la tête dans des domaines aussi divers que les batteries électriques, les capteurs quantiques, l'informatique haute performance, les capteurs gravitationnels, les lanceurs spatiaux et la conception avancée de circuits intégrés.

Cette domination ne se limite pas à la publication d'articles : elle se traduit aussi par une prolifération de brevets internationaux déposés par des instituts et entreprises chinois. Cependant, sur les 64 technologies critiques identifiées, le risque que la Chine acquière un monopole est jugé particulièrement élevé dans 24 d'entre elles, notamment dans des domaines comme les matériaux composites avancés, les matériaux et la fabrication à l'échelle nanométrique, la biologie synthétique, les supercondensateurs...

¹² "ASPI's two-decade Critical Technology Tracker: The rewards of long-term research investment". *ASPI*, August 2024.



Average annual research share across the 64 technologies between 2003 and 2023. Image: ASPI

Si la Chine excelle dans la production de connaissances scientifiques, la conversion de ces savoirs en innovations commercialisables constitue un défi supplémentaire. Toutefois, des succès récents montrent que cette étape est désormais bien engagée. Le domaine des batteries électriques illustre parfaitement cette transition : d'un côté, 76 % des articles scientifiques mondiaux sur le sujet sont désormais co-signés par des chercheurs chinois, contre moins de 30 % il y a dix ans. De l'autre, les entreprises chinoises comme CATL et BYD dominent aujourd'hui la capacité mondiale de production de batteries pour véhicules électriques.

Plus globalement, les performances chinoises sont le fruit d'une stratégie mûrie de longue date pour se hisser en tête de la course technologique mondiale. La Chine consacre chaque année près de 2 600 milliards de yuans (environ 330 milliards d'euros) à la R&D, soit plus de 2,5 % de son PIB. Entre 2010 et 2022, ses dépenses en R&D ont crû en moyenne de 10 % par an, tandis que le financement public direct a été orienté vers les secteurs jugés stratégiques. Les universités et académies nationales bénéficient de fonds de recherche plus stables et plus conséquents que la plupart de leurs homologues occidentales.

À cela s'ajoutent les investissements massifs de conglomérats d'État et de méga-fonds technologiques, dont les participations ciblent aussi bien l'IA que la biotechnologie ou la micro-électronique. Cette synergie public-privé offre aux jeunes pousses locales des cycles de financement complets, de la phase d'amorçage aux tours de table dépassant souvent le milliard de dollars.

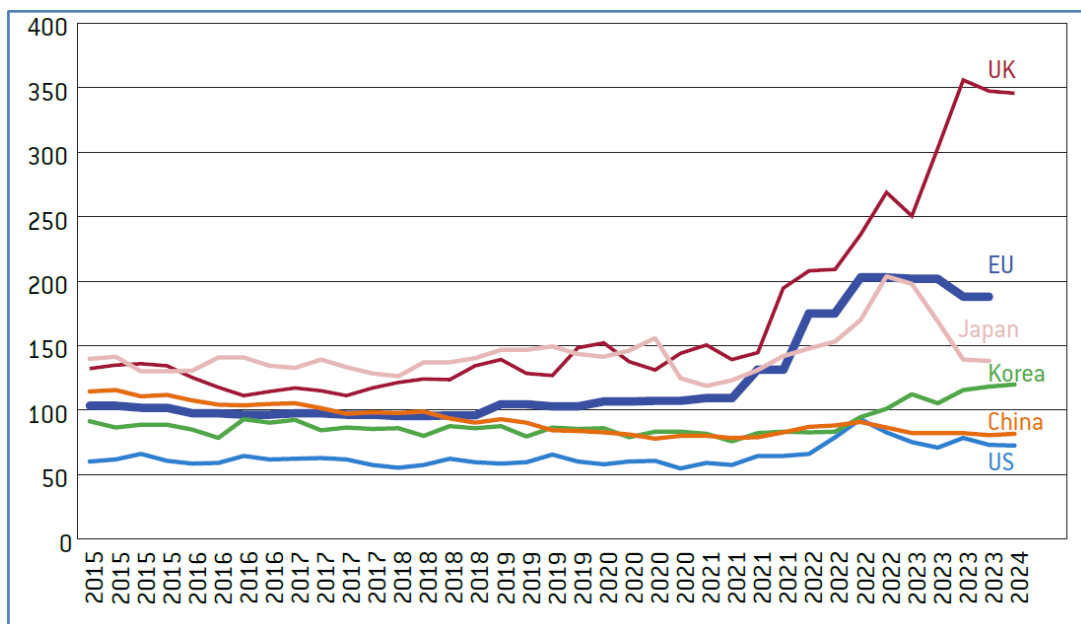
UNE COMPÉTITIVITÉ INDUSTRIELLE GREVÉE PAR LES SURCÔÛTS ÉNERGÉTIQUES

Au-delà des retards en matière d'innovation de rupture, l'érosion de la compétitivité européenne s'explique aussi par les vulnérabilités structurelles du modèle énergétique européen. La dépendance élevée de l'UE aux importations des énergies fossiles constitue un véritable talon d'Achille de l'industrie européenne dont la compétitivité est lourdement pénalisée par les aléas et les évolutions géopolitiques.

Depuis le choc de 2021-2023, les prix de l'énergie sont redevenus un déterminant central – et défavorable – de la compétitivité de l'industrie européenne. Même si la phase aiguë de la crise énergétique est passée, l'écart structurel de prix par rapport aux concurrents américains et, dans une moindre mesure, asiatiques persiste. Cette « prime européenne » sur le gaz et l'électricité renchérit les coûts des secteurs énérgo-intensifs (chimie, métallurgie, papier, matériaux non métalliques...), pèse sur la production industrielle et accélère des arbitrages d'investissement défavorables à l'UE.

Ainsi, selon l'institut Bruegel¹³, les prix finaux en 2023 de l'électricité et du gaz pour l'industrie dans l'UE étaient respectivement 158 % et 345 % plus élevés qu'aux États-Unis. Autrement dit, l'électricité industrielle européenne coûtait environ 2,6 fois plus, et le gaz 4,5 fois plus, que de l'autre côté de l'Atlantique. En 2024, la moyenne des prix de gros du gaz dans l'UE restait près de cinq fois supérieure à celle des États-Unis, et l'électricité industrielle environ deux fois et demie plus chère.

Prix de détail de l'électricité industrielle, en euros par MWh



Source : Bruegel

¹³ "Decarbonising for competitiveness: four ways to reduce European energy prices", Conall Heussaff, December 2024

Du côté des fondamentaux, l'Agence internationale de l'énergie (IEA) souligne que les prix de gros de l'électricité en Europe ont été divisés par deux en 2023 par rapport aux sommets de 2022, mais sont restés plus de deux fois supérieurs aux niveaux de 2019¹⁴ ; l'actualisation à la mi-2025 confirme des prix encore au-dessus de 2019 malgré le reflux post-crise. Cette normalisation incomplète entretient un écart de coût structurel avec les États-Unis, où l'électricité reste largement indexée sur un gaz abondant et bon marché.

Cette « prime européenne » résulte d'une dépendance structurelle aux importations des énergies fossiles avec une volatilité des prix qui s'est accrue depuis quelques années. Le taux de dépendance de l'UE aux importations énergétiques atteint 58 % en 2023, en hausse de cinq points par rapport à 2013. Cette dépendance s'avère extrêmement coûteuse. C'est le cas notamment pour le gaz naturel dont les importations ont vu leurs coûts doubler en une décennie, passant de 64 milliards d'euros en 2013 à 130 milliards d'euros en 2023 (et même 233 milliards d'euros au pic du choc de 2022).

D'une manière générale, les prix du gaz n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant-crise et il apparaît de plus en plus que les coûts de l'énergie suivent une tendance haussière qui s'inscrit dans la durée. En outre, pour sortir de la dépendance au gaz russe, l'UE a accru ses importations de GNL en provenance des États-Unis (17 % en 2024 contre 6 % en 2021)¹⁵, induisant le risque d'une nouvelle dépendance.

Dans ce contexte, les Européens sont incités à repenser leur mix énergétique pour atténuer leur désavantage compétitif vis-à-vis des autres régions du monde (États-Unis, Chine) et à accélérer les efforts de décarbonation et d'investissement dans les technologies vertes. C'est l'objectif affiché des initiatives lancées par l'UE, notamment dans le cadre du plan industriel du Pacte vert :

- Le règlement dit « zéro émission nette » qui soutient la production industrielle de 19 technologies clefs dans l'UE (solaires, éoliennes, batteries et stockage, pompes à chaleur, hydrogène...)
- Le règlement sur les 34 matières premières critiques qui établit des critères de consommation annuelle de matières premières dans l'UE d'ici 2030 (10 % d'extraction locale ; 40% de transformation dans l'UE ; 25 % issus de matériaux recyclés).
- La réforme de l'organisation du marché européen de l'électricité qui encourage et encadre la conclusion de contrats de long terme, assurant une protection des consommateurs industriels et particuliers des variations de prix.

Ces initiatives sont complétées par la feuille de route annoncée fin janvier dernier par la Commission européenne dans le cadre de la « boussole pour la compétitivité »¹⁶ qui s'inspire des recommandations du rapport Draghi. Cette nouvelle feuille de route s'articule autour de trois initiatives :

¹⁴ "Electricity Market Report Update Outlook for 2023 and 2024", International Energy Agency, July 2023.

¹⁵ Ces données ont été compilées par les experts de l'Institut Jacques Delors.

¹⁶ Cf. Commission européenne, « Boussole pour la compétitivité ».

- Le « pacte pour une industrie propre » qui définit la stratégie européenne en matière de décarbonation et de réindustrialisation s'appuyant sur les technologies propres.
- Le « plan d'action pour une énergie abordable » visant à réduire les coûts de l'énergie, à achever l'union de l'énergie, à attirer les investissements et à être mieux préparé pour faire face à d'éventuelles crises énergétiques (objectif : économiser 260 milliards d'euros par an dans le domaine de l'énergie d'ici à 2040).
- Le paquet dit « omnibus » qui vise à simplifier les règles en matière de durabilité et d'investissements de l'UE et à alléger les obligations de *reporting* pour les entreprises.

Plus globalement, les perspectives de croissance de la demande d'énergie décarbonée dans les années à venir impliquent d'une part d'accroître les investissements dans les énergies renouvelables (EnR) pour réduire les dépendances aux énergies fossiles et rechercher une forme de souveraineté énergétique. D'autre part, le déploiement à grande échelle des EnR nécessite des investissements massifs dans la modernisation des réseaux et le développement des réseaux électriques intelligents ou « *smart grids* »¹⁷ ainsi que dans les capacités de stockage. Les investissements dans les interconnexions entre les différents réseaux nationaux sont également indispensables pour mieux équilibrer l'offre et la demande d'électricité et ainsi rendre les prix plus compétitifs.

¹⁷ Réseau de transport et de distribution de l'énergie électrique doté des outils techniques et informatiques qui permettent d'en optimiser la gestion en tenant compte du comportement des usagers et de l'offre des producteurs.

L'INDUSTRIE AUTOMOBILE : UNE ILLUSTRATION DU DÉCROCHAGE EUROPÉEN

Confrontée à des défis et des transformations majeurs, l'industrie automobile reste un pilier industriel et d'innovation en Europe : elle représente une part substantielle du PIB autour de 7 % et contribue au dynamisme des exportations (178 milliards d'euros en 2024 avec un excédent commercial de près de 94 milliards). La filière mobilise directement et indirectement plus de 13 millions d'emplois et demeure le premier investisseur privé en R&D au niveau européen¹⁸. Ces chiffres expliquent pourquoi l'enjeu de compétitivité face aux constructeurs chinois est devenu stratégique pour les économies européennes.

Au cours des dernières années, plusieurs tendances convergentes ont érodé l'avantage compétitif sur lequel s'est construite la domination de l'automobile européenne au XX^e siècle. Ces tendances résultent de l'interaction de trois chocs – technologique, réglementaire et concurrentiel – dont les effets se conjuguent et s'entretiennent mutuellement.

- **Le choc technologique**

Relativement frileuse en matière de paris technologiques et d'innovations de rupture, l'industrie automobile européenne n'a pas su anticiper le choc engendré par la transition vers les modèles électriques et l'avènement des voitures connectées et conçues autour d'une nouvelle architecture logicielle (voir encadré *infra*). En effet, cette transition n'est pas seulement un changement de motorisation, elle implique d'autres enjeux technologiques liés à l'électronique embarquée, les batteries, les logiciels, la puissance de calcul, etc.

Contrairement à l'Europe, la Chine a méthodiquement planifié son offensive sur le marché automobile en s'engageant dans la maîtrise complète des chaînes de valeur stratégiques (terres rares, batteries...) pour acquérir des positions hégémoniques dans les technologies clefs de la transition électrique. C'est ainsi que les acteurs chinois représentent 83 % de la production mondiale des batteries en 2023, selon les données de l'AIE.

- **Le choc réglementaire**

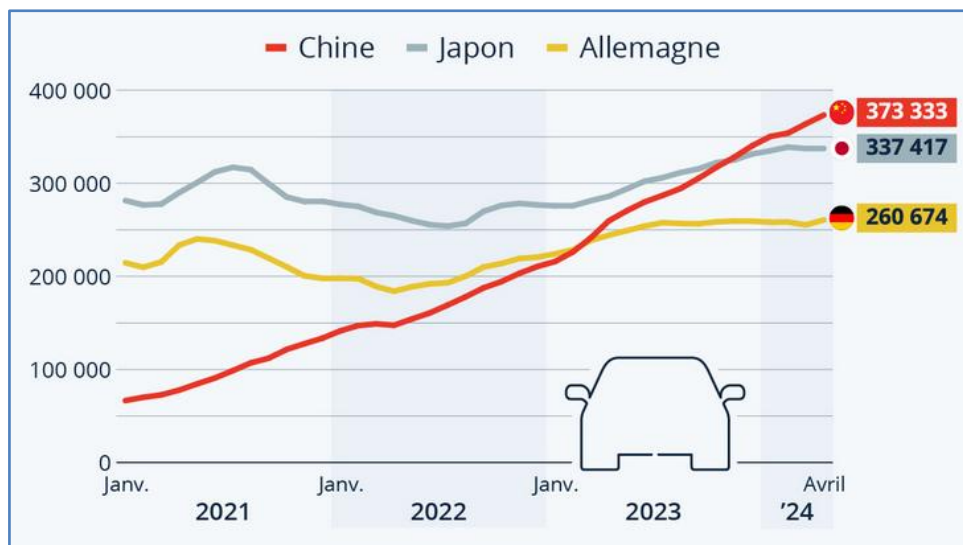
Pour atteindre la neutralité climatique en 2050, l'UE a adopté des normes environnementales très contraignantes (fin programmée de la commercialisation des véhicules à moteur thermique à l'horizon 2035, normes CO₂ très strictes...). Celles-ci ont poussé les constructeurs à reprogrammer massivement leurs investissements vers l'électrique. Ce basculement engendre des coûts de transition très élevés (usines reconfigurées, nouvelles chaînes d'approvisionnement, formation des personnels...) et laisse peu de temps à la rationalisation des modèles industriels existants.

¹⁸ Selon les données de l'ACEA (Association des constructeurs européens d'automobiles), les acteurs de la filière automobile européenne ont investi en 2023 près de 85 milliards d'euros en R&D, soit plus du double du secteur pharmaceutique et des biotech.

- **Le choc concurrentiel**

Le paysage concurrentiel a été profondément remodelé par l'ascension fulgurante de la Chine qui s'est hissée en 2023 en tête des exportateurs mondiaux de véhicules (thermiques et électriques), devant le Japon et l'Allemagne.

Évolution des exportations mensuelles de voitures particulières par pays



Moyenne mobile sur 12 mois. Source : Statista

Cette redistribution des cartes concurrentielles s'est traduite par des pertes conséquentes de parts de marché des constructeurs européens, d'abord sur le marché chinois au bénéfice des acteurs émergents locaux, puis dans le reste du monde, et notamment en Europe. Même si l'UE garde globalement un excédent commercial, les importations de véhicules chinois (notamment électriques) ont fortement augmenté ces dernières années : ainsi, entre 2020 et 2024, la valeur des importations de l'UE depuis la Chine a été multipliée par 7, passant de moins de 2 milliards d'euros à près de 14 milliards¹⁹.

L'intensification de la concurrence chinoise induit une contraction des chaînes de valeur automobiles en Europe. Les emplois directs dans la production ont baissé dans plusieurs pays, même si l'emploi automobile total (direct et indirect) reste relativement élevé. De nombreux fournisseurs européens subissent le choc à travers les fermetures d'unités de production et l'accélération des délocalisations, tandis que les segments les plus porteurs (batteries, électronique de puissance, moteurs électriques...) font l'objet d'une recomposition géographique plus favorable à l'Asie.

¹⁹ ACEA, "The Automobile Industry. Pocket Guide 2025/2026", September 2025.

La course logicielle, l'autre retard de l'automobile européenne

Dans la course effrénée à l'innovation qui redessine le paysage de l'industrie automobile mondiale, les constructeurs européens sont de plus en plus distancés par leurs concurrents, notamment chinois, devenus maîtres des nouvelles technologies phares du secteur. Au-delà de la transition vers les modèles électriques, les industriels européens doivent parallèlement combler leur retard dans la course logicielle qui s'accélère avec l'avènement des voitures connectées et des systèmes de conduite autonome.

En effet, la bascule vers le concept de « voiture logicielle » ou SDV (*Software Defined Vehicle*) représente une profonde mutation qui bouleverse les fondamentaux de l'industrie automobile aussi bien en termes de conception et de production qu'en termes de transformation du modèle économique de la filière.

Derrière cette innovation majeure se profile l'idée d'un « véhicule conçu autour du logiciel » dans lequel de nombreuses fonctionnalités et capacités traditionnellement déterminées par des composants matériels spécifiques sont plutôt gérées et configurées par des logiciels. Cela englobe des aspects tels que la gestion du moteur électrique, l'autonomie des batteries, la suspension, les systèmes de divertissement, la climatisation, etc. qui peuvent être modifiés ou améliorés grâce à des mises à jour logicielles à distance plutôt que par des interventions physiques sur le véhicule. Le découplage entre le matériel et le logiciel devient ainsi un principe cardinal dans la conception des nouveaux modèles.

En maintenant les véhicules à la pointe de leur potentiel technologique, le SDV offre une évolutivité constante qui révolutionne l'expérience de conduite. Les performances et les fonctionnalités des voitures peuvent ainsi être améliorées tout au long de leur cycle de vie. De même, la sécurité à bord est renforcée grâce à la collecte et à l'analyse en temps réel des données, permettant une maintenance prédictive et l'identification rapide des défaillances (diagnostics à distance et mises à jour de correction « *over the air* » réduisant les besoins d'entretien physique).

Pour les constructeurs, la transition vers les SDV offre de nouvelles opportunités de croissance. En monétisant les nouvelles fonctionnalités et les mises à jour, le SDV permet de générer de nouveaux flux de revenus qui perdurent plusieurs années après l'achat. Cette évolution du modèle économique des acteurs traduit la bascule progressive dans une logique servicielle de l'industrie automobile, où la part des revenus issus des services tend à croître dans la durée.

Afin de réussir cette transition, les constructeurs traditionnels doivent investir massivement pour développer une architecture logicielle centralisée visant à remplacer les innombrables calculateurs dédiés à chaque fonction du véhicule. Cela représente un immense défi technologique et économique qui nécessite souvent une refonte complète des architectures existantes et implique une collaboration accrue avec les acteurs numériques qui maîtrisent ces compétences. Dès lors, ce sont les nouveaux entrants sur le marché, comme Tesla ou les néo-constructeurs chinois (BYD, Xiaomi, XPeng...), partant d'une page blanche, qui ont su bien négocier ce virage numérique.

Dans cette course stratégique, les constructeurs européens partent en ordre dispersé, creusant leur retard par rapport à leurs concurrents. L'absence de standard commun en matière d'architecture logicielle augmente les coûts de développement des applications et rend difficile leur interopérabilité d'un constructeur à l'autre. Au bout du compte, cela risque de créer une dette technologique qui sera très compliquée à gérer dans les années à venir.

Conscients de ce risque, les constructeurs européens et leurs équipementiers commencent néanmoins à lancer des initiatives pour mutualiser ces investissements, dans l'objectif de rattraper leurs concurrents chinois qui dominent jusqu'à présent la course. On peut citer à titre d'exemples :

- **Groupe de travail Eclipse SDV** : cette initiative réunit divers acteurs du secteur afin de définir des architectures logicielles modulaires et réutilisables. Elle vise à harmoniser le développement et faciliter les mises à jour logicielles tout en garantissant la sécurité et la fiabilité des systèmes embarqués.
- **COVESA (Connected Vehicle Systems Alliance)** qui se concentre sur l'établissement d'interfaces et de protocoles standardisés pour assurer l'interopérabilité entre les différents systèmes et composants des véhicules. Ce cadre ouvert facilite l'intégration de nouvelles fonctionnalités et réduit la complexité des systèmes embarqués.
- **AUTOSAR** : bien qu'étant d'une dimension mondiale, avec une forte implication européenne, cette initiative joue un rôle clef dans la normalisation des architectures logicielles automobiles.
- **SOAFEE** : ce consortium promeut l'adoption d'une architecture orientée services (*Service-Oriented Architecture*) au sein des véhicules. L'objectif est de créer des plateformes logicielles plus flexibles et évolutives, capables de répondre rapidement aux exigences du marché et aux innovations technologiques.
- **Digital.auto** : il s'agit d'une plateforme collaborative visant à promouvoir des standards « *open source* » et des interfaces communes entre constructeurs, fournisseurs et autres parties prenantes.

La plupart de ces démarches collaboratives s'inscrivent dans un mouvement plus global, parfois regroupé sous le terme SDVoF (*Software Defined Vehicle of the Future*). Celui-ci constitue un des volets de l'initiative « Véhicule du futur » portée par la Commission européenne en vue de développer et renforcer l'écosystème européen de véhicules numériques²⁰.

²⁰ Cf. Commission européenne, « Écosystème européen de véhicules numériques », 2025

Partie 2 :
**Quels leviers pour redynamiser
la politique industrielle
européenne ?**



Pendant des décennies, la politique industrielle a été un « impensé » de la construction européenne. Considérée par certains comme une distorsion à l'allocation efficace des ressources, elle est longtemps restée l'angle mort de la vision stratégique du projet européen.

En effet, l'UE s'est construite autour de deux priorités politiques et économiques : d'une part, au niveau intérieur, sur l'approfondissement de l'intégration entre pays, fondé sur une concurrence libre et non faussée, et d'autre part, au niveau extérieur, sur une large ouverture aux flux commerciaux, ainsi qu'aux investissements directs étrangers. L'approfondissement et l'ouverture ont, dans l'optique de l'UE, pour objectif de dynamiser la concurrence, éviter l'émergence de monopoles pour assurer aux consommateurs des prix bas. En conséquence, la politique industrielle européenne a été subordonnée au principe de concurrence et s'est limitée à une politique horizontale visant à créer de manière transversale un environnement favorable au développement des entreprises. Cette doctrine a été parfaitement illustrée par le veto opposé par la Commission européenne à l'opération de rapprochement entre les groupes Alstom et Siemens en 2019.

En tout état de cause, le champ d'action de la politique industrielle continue de relever pour l'essentiel de la compétence des États membres. Néanmoins, le traité de Maastricht de 1992 en a fait une compétence d'appui de l'UE. Celle-ci peut ainsi intervenir « *pour soutenir, coordonner ou compléter les actions des pays* » en la matière, à condition que ses actes juridiques ne nécessitent pas d'harmonisation de la législation des États.

Dans ce cadre, l'UE et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie européenne soient assurées. L'article 173²¹ du traité sur le fonctionnement de l'Union précise ainsi qu'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, et notamment des petites 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 ».*

De manière générale, un consensus s'était formé dans la plupart des pays européens pour juger les interventions publiques directes dans des secteurs spécifiques comme étant coûteuses et souvent inefficaces. Les interventions discrétionnaires en faveur de « champions nationaux » ou d'entreprises peu performantes peuvent engendrer un risque de capture par des intérêts particuliers et conduire à créer ou consolider des situations de rente. En outre, les décideurs étatiques ne disposant pas d'un avantage informationnel évident, seraient dans l'incapacité de déterminer à l'avance les technologies et les secteurs d'avenir. Aussi est-il vain, voire périlleux, selon certains économistes²², de penser que les interventions ciblées ou

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12016E173>

²² Cet état d'esprit est exprimé par Gary Becker, prix Nobel d'économie 1992, pour qui « la meilleure politique industrielle, c'est de ne pas en avoir du tout » ("The best industrial policy is none at all"), *Business Week*, 26 août 1985.

verticales de l'État puissent directement influencer sur les performances ou les spécialisations sectorielles du tissu économique.

Cependant, force est de constater qu'un changement de paradigme s'est amorcé progressivement depuis une quinzaine d'années. À la suite des crises successives que l'économie européenne a traversées depuis 2008, la politique industrielle a retrouvé une certaine légitimité aux yeux des acteurs publics et privés, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen. Ce retour en grâce s'est traduit par une série d'initiatives pour recréer un environnement favorable à la renaissance industrielle de l'Europe dans les secteurs stratégiques d'avenir et au développement de champions européens capables de rivaliser avec les concurrents américains et asiatiques dans ces domaines.

Ainsi, en avril 2024, les ministres de l'Économie français, allemand et italien ont lancé un appel pour une politique industrielle européenne qui favorise le développement des technologies vertes et numériques. Quelques mois plus tard, en septembre 2024, le rapport Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne marque un tournant et contribue à ancrer définitivement dans la conscience des décideurs européens la nécessité et l'urgence d'une réponse forte à la hauteur des défis écologiques, numériques et géostratégiques auxquels fait face l'UE. C'est sur la base des recommandations de ce rapport que la Commission européenne a dévoilé il y a quelques mois les grands axes d'action dans le cadre de sa « Boussole pour la compétitivité ». Cette initiative est censée remettre l'innovation et l'industrie européenne « au milieu du village mondial », tout en poursuivant les efforts pour atteindre la neutralité climatique.

Plus globalement, les différentes initiatives lancées récemment pour stimuler le sursaut européen dans la course technologique mondiale s'inscrivent dans une vision que les CCI défendent de longue date. À l'heure où la survie de l'industrie européenne est particulièrement menacée par les mesures protectionnistes américaines et l'afflux des surcapacités chinoises dans de nombreux secteurs, il convient d'explorer les voies de progrès pour améliorer l'efficacité de la politique industrielle et son articulation avec les autres politiques communautaires et nationales, au service de la réindustrialisation verte de l'Europe et de son autonomie stratégique.

Dans cet objectif et sur la base d'un diagnostic partagé sur les causes du décrochage européen, le présent rapport retient quatre champs d'actions dans lesquels il est possible d'esquisser des pistes de recommandations pour redresser la compétitivité et redynamiser la politique industrielle européenne. Ces pistes s'articulent pour l'essentiel autour des axes suivants :

1. Faciliter l'accès au financement des projets innovants ;
2. Favoriser le « Made in Europe » dans les commandes publiques et les politiques d'achat des entreprises ;
3. Réarticuler la politique de la concurrence avec l'ambition industrielle de l'UE ;
4. Intensifier l'effort de simplification réglementaire.

FACILITER L'ACCÈS AU FINANCEMENT DES PROJETS INNOVANTS

Alors qu'elle nourrit de fortes ambitions pour verdir son économie et enrayer son décrochage, l'Europe se trouve confrontée à un paradoxe qui constitue aussi une faiblesse stratégique : elle accumule une épargne nette importante mais peine à la convertir en investissements productifs dans les secteurs et les technologies d'avenir. Le rapport Draghi a d'ailleurs mis ce déséquilibre entre une épargne excédentaire et un déficit d'investissement au centre de son diagnostic et de ses recommandations, en faisant de la « canalisation de l'épargne vers l'investissement productif » une condition nécessaire pour rattraper le retard vis-à-vis des États-Unis et de la Chine.

Une épargne abondante mais peu orientée vers les investissements productifs d'avenir

Le paradoxe de l'épargne européenne recouvre une réalité macroéconomique bien identifiée : l'Europe dispose d'une base d'épargne privée considérable qui représentait en 2024 plus de 35 000 milliards d'euros. Selon les données de la BCE, la zone euro affiche l'un des taux d'épargne des ménages les plus élevés du monde : il était de 15,3 % en moyenne et atteignait même 20,2 % en Allemagne et 18 % en France au quatrième trimestre 2024²³, contre 3,8 % aux États-Unis et 12 % au Royaume-Uni. Cependant, cette épargne n'est pas pleinement mobilisée pour financer les projets innovants et la croissance des entreprises européennes à fort potentiel.

En effet, l'épargne des Européens est principalement placée dans des produits financiers liquides et peu risqués. En 2022, ceux-ci représentaient en moyenne 47 % des placements financiers des ménages dans l'UE – 31 % en dépôts à vue et 16 % en assurance-vie – quand les actions et parts de fonds ne représentent que 33 %. Cette situation contraste fortement avec celle des États-Unis, les ménages américains plaçant plus de la moitié de leur épargne en actions et parts de fonds, et seulement 14 % en dépôts bancaires ou assurance-vie²⁴.

Comparativement à la situation outre-Atlantique, la préférence des épargnants européens pour les placements liquides et relativement garantis reflète le fait qu'ils éprouvent une plus grande aversion au risque. Celle-ci est vraisemblablement entretenue par un manque d'information et d'éducation financière adéquate. Il en résulte une moindre capacité des banques et des assureurs, soumis à un cadre prudentiel contraignant, à apporter les capitaux patients dont ont besoin les entreprises innovantes pour financer leurs projets.

Les difficultés de financement des entreprises expliqueraient d'ailleurs que près de 30 % des licornes créées en Europe aient choisi de transférer leur siège à l'étranger, principalement aux États-Unis, entre 2008 et 2021. En parallèle, le manque d'opportunités d'investissement en Europe conduit les ménages européens à exporter 20 % de leur épargne financière à l'étranger, soit un flux de 300 milliards d'euros par an perdu pour l'économie européenne²⁵.

²³ Source : Eurostat

²⁴ Cf. Rapport de Christian Noyer, « Développer les marchés de capitaux européens pour financer l'avenir », avril 2024

²⁵ Cf. Rapport de Mario Draghi sur « l'avenir de la compétitivité européenne », septembre 2024

Au fil des années, ces fuites s'avèrent non seulement une source de fragilité financière mais aussi un signal négatif sur la capacité stratégique de l'UE à retenir sur son sol les champions technologiques en devenir. C'est pourquoi les décideurs européens ont pris conscience de la nécessité impérieuse d'approfondir l'intégration des marchés financiers du continent afin de favoriser une allocation plus optimale de l'épargne européenne au service de la croissance et de l'innovation.

Une union de l'épargne et de l'investissement, à parachever

Lancé en 2014 par la Commission européenne, le projet d'union des marchés de capitaux (UMC) vise à remédier à la fragmentation des marchés financiers européens et à leur faible profondeur qui nuisent à la bonne allocation de l'épargne des ménages vers les besoins d'investissements des entreprises. L'objectif est de rééquilibrer le système financier européen qui repose aux trois-quarts sur les banques, à l'inverse du système financier américain, afin d'en renforcer la résilience au lendemain de la crise de 2008. En effet, le faible dynamisme des marchés financiers européens explique en partie la lenteur de la reprise économique de ce côté-ci de l'Atlantique : la zone euro n'a retrouvé son niveau de PIB d'avant la crise qu'en 2015, contre 2011 pour les États-Unis.

Pourtant, plus de dix ans après son lancement, le projet d'UMC n'a pas encore abouti à créer un véritable marché unique des capitaux et parachever ainsi le processus d'intégration monétaire et financière de l'UE enclenché en 1992 par le traité de Maastricht. Pour faire avancer le projet, la Commission européenne a présenté deux plans d'actions en 2015 et en 2020 comportant une quarantaine de mesures au total. Rebaptisée « union de l'épargne et de l'investissement » sous l'impulsion des rapports Letta et Draghi, l'initiative tarde encore à produire des effets tangibles et substantiels pour changer la donne en matière de financement des entreprises.

Des progrès ont certes été réalisés avec l'adoption de certaines mesures structurantes telles que la mise en place d'un point d'accès unique européen qui centralise les informations publiées par les entreprises pour améliorer leur accessibilité ; l'adoption du *Listing act* qui simplifie les conditions d'introduction en bourse pour les entreprises, en prévoyant des mesures d'allègement spécifiques pour les PME ; la révision de la directive Solvabilité II, afin de favoriser les investissements de long terme des assureurs ; ou encore, la création d'un label pour les fonds européens d'investissement de long terme (ELTIF) à destination des investisseurs particuliers.

Néanmoins, les réformes menées jusqu'ici ne semblent pas avoir une incidence majeure sur la profondeur et la liquidité des marchés financiers européens. La capitalisation boursière totale des entreprises de l'UE est estimée à 12 000 milliards de dollars quand celle des sept plus grandes firmes technologiques américaines dépasse les 16 000 milliards en mai 2025. Cet exemple montre l'urgence d'accélérer la mise en œuvre de la feuille de route annoncée par la Commission européenne en mars dernier, dans un certain nombre de domaines : création d'un « 28^e régime », suppression des obstacles réglementaires et prudentiels aux activités transfrontières des acteurs et des infrastructures de marché, redistribution des compétences en matière de surveillance entre les niveaux national et européen sur le modèle de l'union bancaire créée en 2014...

RECOMMANDATION 1

Accélérer les initiatives pour rendre opérationnelle l'union de l'épargne et de l'investissement, notamment en levant les freins réglementaires et pruden­tiels pour les activités transfrontières

Parallèlement, la construction d'un marché unique en matière de financements suppose de renforcer aussi la capacité des banques européennes à jouer pleinement leur rôle de manière complémentaire aux marchés financiers. Le but est d'offrir aux entreprises européennes et aux porteurs de projets innovants une gamme complète de solutions qui couvrent leurs besoins de financements aux différents stades de leur développement.

Une relance de la titrisation au service de l'investissement productif

Pour permettre la jonction entre banques et marchés, une relance de la titrisation dans des conditions maîtrisées peut être envisagée. Ce mécanisme permet de transformer un portefeuille de prêts ou le risque de crédit associé en titres financiers négociables sur les marchés. Elle contribue ainsi à répartir le risque de façon équilibrée au sein du système financier, tout en augmentant la capacité des banques à financer l'économie grâce à un allègement de leur bilan.

Les excès de la titrisation ont été décriés, à juste titre, lors de la crise financière de 2008, conduisant les régulateurs à resserrer les contraintes prudentielles imposées aux banques, notamment en termes de ratios de fonds propres. Toutefois, ces exigences peuvent paraître excessivement restrictives dans le contexte actuel où les besoins de financement sont imparfaitement satisfaits. Surtout, ce cadre prudentiel inégalement appliqué dans le monde peut créer des distorsions concurrentielles au détriment des banques européennes. Le désavantage compétitif de ces dernières vis-à-vis de leurs concurrentes américaines risque de se creuser encore avec les projets de dérégulation financière tous azimuts qui sont en gestation de l'autre côté de l'Atlantique.

Pour ces raisons, il convient d'envisager la relance de la titrisation sur le marché européen à travers un allègement ciblé et maîtrisé du cadre prudentiel, tout en préservant les garde-fous érigés après la crise de 2008.

RECOMMANDATION 2

Augmenter la capacité des banques européennes à financer l'économie productive, à travers une relance maîtrisée et ciblée de la titrisation

Des instruments de financement mutualisé à la hauteur des enjeux

Enfin, compte tenu de l'ampleur historique des besoins de financement à satisfaire pour atteindre les objectifs de l'UE en matière de transition énergétique et numérique, de redressement de la compétitivité et de l'innovation, ainsi qu'en matière de sécurité et d'autonomie stratégique, il apparaît indispensable d'envisager des schémas de financement mutualisé des priorités européennes.

En effet, selon les estimations du rapport Draghi, ces besoins de financement correspondent à un investissement annuel supplémentaire minimal de 750 milliards à 800 milliards d'euros, soit entre 4,4 % et 4,7 % du PIB de l'UE en 2023. Un tel effort d'investissement suppose d'inverser la tendance à la baisse constatée depuis plusieurs décennies dans la plupart des grandes économies de l'UE et de combler l'écart creusé avec les Etats-Unis. À titre d'exemple, les investissements privés dans le secteur de l'IA ont atteint 470 milliards de dollars aux Etats-Unis sur la période 2013-2024, soit 35 fois plus qu'en Allemagne.

Comme le souligne le rapport Draghi, le soutien de l'UE aux investissements publics et privés est limité par la taille du budget communautaire qui ne représente qu'un peu plus de 1 % du PIB de l'Union. De surcroît, ce budget est fragmenté entre une cinquantaine de programmes de dépenses, ce qui empêche les financements de l'UE d'atteindre une échelle suffisante pour mettre en œuvre des projets paneuropéens de plus grande envergure.

Dans ce cadre, il convient de s'inspirer de l'expérience réussie du plan européen de relance post-Covid afin de mettre en place un mécanisme similaire de dette commune visant à contribuer au financement des priorités stratégiques de l'Europe. Pour rappel, l'UE avait mis sur pied, en juillet 2020, le plan « *Next Generation EU* » de 750 milliards d'euros destiné à atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie et renforcer la résilience de l'Union face aux chocs. Selon le rapport Draghi, l'émission d'un actif commun sûr rendrait l'UMC plus facile à réaliser et plus complète. Elle favoriserait le financement des grands projets transformateurs, notamment dans les domaines dont les effets multiplicateurs à long terme sont les plus importants, comme les infrastructures énergétiques, l'IA, le calcul quantique, la défense...

RECOMMANDATION 3

Soutenir le financement des grands projets transformateurs de l'UE par le recours aux instruments d'emprunt commun, sur le modèle du plan de relance « *Next Generation EU* »

FAVORISER LE « MADE IN EUROPE » DANS LES COMMANDES PUBLIQUES ET LES POLITIQUES D'ACHAT DES ENTREPRISES

Dans un contexte international marqué par le retour des mesures protectionnistes et la reconfiguration des chaînes de valeur mondiales, les industries européennes doivent composer avec de nouvelles contraintes et de nouvelles menaces concurrentielles. D'une part, leur compétitivité à l'export est grevée par la hausse récente des droits de douane appliqués sur les produits européens par les États-Unis. D'autre part, la pression concurrentielle s'intensifie du fait que les surcapacités de production chinoise pourraient être davantage réorientées vers le marché européen, faute de débouchés outre-Atlantique.

Pris en étau, de larges pans de l'industrie européenne risquent d'être écrasés par une concurrence devenue de plus en plus asymétrique. Cela concerne à la fois des secteurs matures (sidérurgie, chimie, automobile, pharmacie...) et des secteurs d'avenir à fort potentiel de croissance, notamment dans les technologies vertes (batteries, pompes à chaleur, panneaux photovoltaïques...). La domination des industriels chinois dans ces secteurs s'appuie sur un soutien massif apporté par la puissance publique, au mépris des règles de l'OMC. Parallèlement, la politique industrielle des États-Unis a toujours été conçue selon une approche protectionniste et discriminatoire, depuis l'adoption du *Buy American Act* (1933) jusqu'à l'*Inflation Reduction Act* (2022), comportant quasi systématiquement des clauses de contenu local minimal.

Bien que l'UE reste attachée au principe cardinal d'ouverture des marchés et de libre-échange, il est nécessaire que la politique commerciale européenne soit mise en cohérence avec l'ambition de préserver et de développer les capacités productives des filières industrielles européennes. Cette cohérence d'ensemble constitue le trait qui caractérise la stratégie des grands partenaires commerciaux de l'UE.

La commande publique, un levier de la redynamisation industrielle

À cette fin, il convient de faire de la préférence européenne dans les marchés publics un levier de la reconquête de la souveraineté industrielle et technologique du continent²⁶. En effet, les marchés publics représentent un enjeu économique de taille, avec 2 000 milliards d'euros par an, soit près de 14 % du PIB de l'UE. Compte tenu des montants en jeu, la commande publique peut donc jouer un rôle de catalyseur des investissements publics et privés et contribuer au développement des filières stratégiques, notamment dans les technologies vertes.

Consciente de ces enjeux, la Commission européenne a acté ce principe de préférence européenne dans ses récentes communications sur la « boussole pour la compétitivité » et le « Pacte pour une industrie propre ». Pour les CCI, cette évolution constitue indéniablement une première étape dans la bonne direction et il convient d'aller plus loin, notamment en définissant une feuille de route précise et un calendrier ambitieux pour :

²⁶ La CCI Paris Ile-de-France a constitué en son sein un groupe de travail "Commande publique" chargé de formuler des propositions plus spécifiques sur la révision des directives européennes. Ses travaux seront publiés prochainement.

- Finaliser la révision des directives européennes sur la commande publique afin d'aboutir à un cadre opérationnel dès 2026 ;
- Étendre le champ d'application du principe de préférence européenne au-delà des secteurs prioritaires de la transition écologique et de l'autonomie stratégique, notamment pour y inclure le secteur des services numériques où les enjeux de souveraineté sont cruciaux ;
- Favoriser le recours systématique aux critères hors-prix (durabilité, circularité, intensité carbone...) dans l'attribution des marchés publics.

RECOMMANDATION 4

Faire de la préférence européenne dans les marchés publics un levier de la redynamisation industrielle, en intégrant les enjeux de souveraineté numérique à son champ d'application

La réciprocité effective, un principe à renforcer

Par ailleurs, l'effectivité du principe de réciprocité dans l'accès aux marchés publics doit être mieux assurée pour protéger les entreprises européennes des pratiques restrictives et discriminatoires de la part des pays tiers.

L'Instrument relatif aux marchés publics internationaux (IMPI), proposé par la Commission européenne en 2016 et adopté en 2022, vise à garantir aux entreprises européennes un accès équitable et des conditions de concurrence loyales dans les marchés publics auxquels elles souhaitent candidater à l'étranger. Toutefois, il n'a été mis en œuvre pour la première fois qu'en juin 2025, à la suite des mesures et pratiques sur les marchés publics chinois de dispositifs médicaux.

RECOMMANDATION 5

Renforcer l'effectivité du principe de réciprocité en développant le recours au dispositif européen de l'Instrument relatif aux marchés publics internationaux

Encourager les achats d'origine européenne

Enfin, outre les aspects juridiques, la mise en place d'une préférence européenne se heurte plus largement à la complexité d'identifier l'origine réelle des produits quand les chaînes de valeur sont très fragmentées. Si la demande des consommateurs et des acheteurs publics et privés pour des produits « fabriqués localement » est croissante, elle est souvent brouillée

par des pratiques de labellisation et de communication qui rendent difficile la lecture de l'origine réelle d'un produit.

C'est pourquoi il convient de renforcer la traçabilité et la lisibilité de l'origine en s'appuyant, par exemple, sur des technologies numériques comme la *blockchain*, afin d'améliorer l'information des consommateurs et de mieux orienter la demande vers les produits « Made in Europe ».

Parallèlement, les responsables des politiques d'achat dans les entreprises doivent être davantage sensibilisés aux enjeux liés à la préférence européenne et à ses impacts aussi bien en termes de marketing, d'engagement environnemental et social que d'attractivité de la marque employeur de ces entreprises.

Dans le même sens, il serait opportun de procéder à une révision des règles de marquage d'origine, non obligatoire à ce jour. En effet, contrairement à ses grands partenaires commerciaux (États-Unis, Canada, Chine, Japon...), l'UE n'impose pas de soumettre les produits importés au marquage d'origine, alors que les exportateurs européens doivent se conformer à ces exigences. Il convient donc d'aligner les règles européennes sur les pratiques des partenaires de l'UE dans ce domaine.

RECOMMANDATION 6

Promouvoir le « Made in Europe », notamment en alignant les règles de marquage d'origine sur les pratiques des partenaires commerciaux de l'UE et en sensibilisant les entreprises sur leur rôle dans ce domaine

RÉARTICULER LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AVEC L'AMBITION INDUSTRIELLE DE L'UE

La politique de la concurrence de l'UE a été une composante essentielle du projet européen et a contribué à la constitution d'un marché intérieur libre, dynamique et de plus en plus intégré. En luttant contre les pratiques anticoncurrentielles comme les ententes ou les abus de position dominante, cette politique a favorisé une saine compétition entre les entreprises et une allocation plus optimale des ressources productives par les mécanismes du marché au sein de l'espace européen. La littérature économique montre globalement que la moindre concentration des marchés européens, comparativement à la situation américaine, a ainsi maintenu une pression continue sur les prix des biens et services au bénéfice des consommateurs européens dans de nombreux secteurs (télécoms, transport aérien...).

Cependant, les entreprises européennes doivent aujourd'hui affronter une concurrence internationale qui s'est intensifiée notamment avec la montée en puissance économique et technologique de la Chine et la domination de l'économie numérique par les géants américains (GAFAM).

La politique de concurrence en quête d'un *aggiornamento*

Pour préserver leur pertinence et leur efficacité, les règles européennes de la concurrence doivent évoluer pour s'adapter aux nouvelles réalités de la compétition mondiale. Cet *aggiornamento* nécessaire de la doctrine européenne a pour finalité de garantir une véritable équité concurrentielle (« *level playing field* ») entre tous les opérateurs quelles que soient leurs origines et s'inscrire dans une stratégie européenne de reconquête industrielle plus affirmée.

À vrai dire, la nécessité de cet *aggiornamento* doctrinal a déjà été actée par les autorités européennes à travers quelques initiatives législatives récentes. On peut citer, par exemple, le nouveau règlement 2022/2560 du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur (FSR), entré en application le 12 juillet 2023. Ce règlement vise à remédier aux distorsions créées par les subventions accordées par des pays tiers à des entreprises opérant sur le marché intérieur de l'UE. Ces contributions financières sont entendues dans un sens large allant des transferts de fonds ou de passifs tels qu'un apport en capital, un prêt ou une garantie de prêt, jusqu'aux incitations et/ou exonérations fiscales.

De même, la définition du marché pertinent – ou « marché en cause » selon la terminologie officielle de l'UE – a été révisée dans le cadre d'une nouvelle communication de la Commission européenne adoptée le 22 février 2024. Cette révision permet de « dépeussier » l'approche du marché pertinent qui était fondée sur une communication datant de 1997, soit bien avant la révolution numérique qui a totalement transformé la nature et le périmètre des marchés, tant au niveau des produits qu'au niveau géographique.

Pour les CCI, ces progrès de la doctrine européenne sont encourageants mais semblent encore insuffisants. La nécessité de concilier l'application rigoureuse des règles de concurrence de l'UE avec la promotion d'une politique industrielle dynamique et stratégique s'impose aujourd'hui comme une priorité. Confrontée à des défis historiques pour assurer sa

souveraineté technologique et son autonomie stratégique, l'UE doit repenser, de manière urgente, le prisme à travers lequel elle analyse et évalue les pratiques concurrentielles. Si cette réflexion n'est pas nouvelle, elle a pris une acuité particulière depuis la publication des rapports Letta et Draghi, qui mettent l'accent sur l'importance d'un marché unique plus intégré dans tous les domaines.

Moderniser le cadre d'analyse concurrentielle

L'approfondissement du marché unique doit aller de pair avec le principe d'une concurrence équitable et non faussée qui constitue un aiguillon sans pareil de l'innovation. Néanmoins, la préservation de ce principe fondamental ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la question de taille critique nécessaire dans certains secteurs pour pouvoir investir plus efficacement dans la R&D et les innovations de rupture, et créer des champions européens bien armés pour rivaliser avec les concurrents américains et asiatiques.

D'une manière générale, les autorités de la concurrence devraient adopter une démarche plus prospective et agile. Dans les secteurs à fort contenu technologique, où le rythme des innovations est élevé, les grilles d'évaluation d'une opération de fusion-acquisition doivent prendre en compte son impact sur la capacité d'innovation future, malgré l'incertitude. En d'autres termes, l'approche doit dépasser l'analyse statique axée sur les parts de marché et les effets sur les prix résultant d'une opération.

Dans la perspective de la future réforme des lignes directrices du contrôle des fusions-acquisitions, l'analyse concurrentielle conduite par la Commission européenne devra être plus dynamique et intégrer les effets de ce type d'opérations sur l'amélioration future des capacités d'innovation des acteurs. Ces derniers pourraient mieux mutualiser leurs coûts fixes élevés (dépenses R&D par exemple) et atteindre la taille critique recherchée, comme le souligne le rapport Draghi. Les gains d'efficacité pourraient ainsi contrebalancer l'atteinte aux strictes règles de concurrence.

RECOMMANDATION 7

Rénover les outils d'analyse concurrentielle dans une approche dynamique qui intègre plus efficacement l'impact futur sur la capacité d'innovation des entreprises

Par ailleurs, cette analyse concurrentielle devra également mieux prendre en compte d'autres critères décisifs comme la recherche de souveraineté dans certains secteurs critiques, ou la sécurité et la résilience des chaînes d'approvisionnement.

Pour un contrôle plus agile des concentrations

Dans le même sens, il est nécessaire d'inciter les autorités de concurrence à évaluer de façon plus systématique le recours à des remèdes comportementaux ou à combiner davantage remèdes structurels et remèdes comportementaux. Pour l'heure, les autorités de concurrence privilégient les mesures structurelles qui permettent de garantir des structures de marché

compétitives par des cessions d'actifs à un tiers capable d'exercer une concurrence réelle sur le marché, principalement en présence de rapprochements entre concurrents (fusions horizontales).

En présence d'opérations verticales ou conglomérales, les mesures comportementales peuvent s'avérer préférables lorsqu'il s'agit de remédier à des risques de verrouillage de marchés en amont ou en aval. Toutefois, le recours à des remèdes comportementaux implique la mise en place d'un suivi dans le temps par les autorités de concurrence qui peut s'avérer lourd et coûteux, là où le caractère définitif des remèdes structurels comme les cessions d'actifs rend un tel suivi inutile.

Parallèlement, il convient d'apporter une attention particulière aux opérations de concentration prédatrices, lorsqu'elles se situent en dessous des seuils de notification. Bien souvent, ces opérations concernent des entreprises innovantes dans les domaines de l'économie numérique ou des biotechs, mais qui ne réalisent pas encore de chiffre d'affaires significatif. Leur rachat permet de consolider le pouvoir de marché d'entreprises déjà puissantes et/ou d'affecter de façon significative la concurrence sur les marchés concernés.

Tel fut le cas en septembre 2020 du projet de prise de contrôle exclusif de Grail (start-up américaine de biotechnologie développant des tests sanguins pour le dépistage précoce du cancer) par Illumina, société américaine spécialisée dans le séquençage génétique. Les autorités nationales de concurrence (ANC) ont saisi la Commission européenne sur le fondement de l'article 22 du règlement « concentrations »²⁷, d'une demande de renvoi pour examiner le projet. La Commission a interdit l'opération. Saisie d'un recours formé par Illumina, la Cour de justice de l'Union a considéré que le mécanisme de renvoi de l'article 22 ne permettait pas à la Commission d'examiner *ex-post* des opérations de concentration qui ne sont pas de dimension européenne, lorsque celles-ci ne franchissent pas les seuils de notification au niveau national. Ces différents constats appellent une modification de l'approche du contrôle des concentrations.

RECOMMANDATION 8

Repenser les modalités du contrôle des concentrations en accentuant l'étude des remèdes comportementaux et en prévoyant un mécanisme de contrôle des acquisitions prédatrices en dessous des seuils de notification

Pour ce faire, il convient d'attribuer aux autorités de concurrence un pouvoir d'évocation *ex-post* (*call-in*) fondé sur des critères quantitatifs et qualitatifs précis de sorte de ne soumettre au contrôle, de manière ciblée, que les opérations potentiellement préjudiciables. Concrètement, trois options sont envisageables :

²⁷ L'article 22 du règlement « concentration » autorise les ANC à demander à la Commission d'examiner toute concentration qui, sans être de dimension communautaire, affecte le commerce entre les États membres et menace d'affecter de manière significative la concurrence sur le territoire du ou des États concernés.

1. Revoir les seuils de concentration ;
2. Prévoir un mécanisme d'évocation (*call-in*) permettant à la Commission et aux autorités nationales de concurrence de contrôler de telles opérations ;
3. Inciter les États membres à revoir à la baisse leurs propres seuils de notification.

INTENSIFIER L'EFFORT DE SIMPLIFICATION RÉGLEMENTAIRE

Depuis sa création, l'UE a forgé un corpus législatif et réglementaire très dense qui vise à harmoniser les règles du marché intérieur. Toutefois, cette ambition normative a généré au fil du temps une charge administrative de plus en plus lourde qui pèse sur les entreprises européennes, et en particulier les PME. Ces dernières sont en effet confrontées à une complexité croissante de leur environnement réglementaire qui fragilise leur compétitivité et leur capacité d'innovation. Chaque nouvelle norme, même lorsqu'elle poursuit un objectif légitime (sécurité alimentaire, protection des consommateurs, transition écologique...), vient épaissir, par un effet de sédimentation, les différentes couches du « millefeuille » réglementaire. Au bout du compte, les coûts de mise en conformité deviennent disproportionnés, voire insoutenables pour les entreprises, au regard des bénéfices attendus.

Pour préserver la compétitivité des entreprises européennes face à leurs concurrents, il est indispensable de trouver un équilibre entre deux impératifs : maintenir un haut niveau de protection et de durabilité, tout en réduisant la charge administrative qui pèse sur les entreprises.

La surproduction de normes, un frein à l'agilité des entreprises

Comme le relève le rapport Draghi, la charge réglementaire des entreprises européennes est élevée et continue de s'alourdir. L'UE a adopté environ 13 000 textes entre 2019 et 2024. À titre de comparaison, environ 3 500 textes législatifs et 2 000 résolutions ont été adoptés par le Congrès américain sur la même période. Selon une estimation de BusinessEurope, l'UE a imposé un total de 850 nouvelles obligations aux entreprises, représentant plus de 5 000 pages de législation, entre 2017 et 2022.

Malgré ce flux croissant de réglementations, l'UE ne dispose pas d'un cadre quantitatif pour analyser les coûts et les bénéfices des nouveaux textes et leur impact sur les entreprises. En outre, il n'existe pas de méthode harmonisée pour évaluer l'impact de la législation de l'Union une fois transposée au niveau national.

Ce fardeau réglementaire génère plusieurs contraintes pour les entreprises. En particulier, elles doivent supporter une charge supplémentaire liée, par exemple, à la surtransposition des textes européens dans les législations nationales ou aux différences des normes exigées d'un État membre à l'autre.

Consciente du poids de ces contraintes sur la compétitivité des entreprises, la Commission européenne a lancé récemment diverses initiatives pour alléger ce fardeau. En février 2025, elle a présenté une série de mesures de simplification dans le cadre de deux paquets dits « omnibus », l'un portant sur des directives et l'autre sur des règlements. Ces mesures visent quelques réglementations clefs concernant notamment le *reporting* de durabilité des entreprises (CSRD), le devoir de vigilance (CS3D), la taxonomie de l'UE, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et l'accès aux programmes d'investissement européens. Selon les estimations de la Commission européenne, ces mesures permettraient de réduire la charge administrative des entreprises de plus de 6 milliards d'euros annuellement.

Des efforts de simplification à poursuivre dans la durée

Les mesures de simplification contenues dans les paquets « omnibus » font écho aux propositions du réseau des CCI formulées à l'occasion des élections européennes de juin 2024. L'une des recommandations visait ainsi à « adapter les obligations de *reporting* à la taille des entreprises en renforçant les études d'impact ». Dans le même sens, les CCI soutiennent l'objectif de la Commission européenne de réduire les coûts de mise en conformité réglementaire des entreprises de 25 % au total et de 35 % pour les PME à l'horizon 2029.

Pour les CCI, ces efforts doivent être intensifiés et poursuivis dans la durée. Le souci de simplifier le cadre réglementaire des entreprises doit plus que jamais guider l'élaboration des normes. Cela passe par une implication plus forte de tous les acteurs concernés par ces normes dans les processus décisionnels, afin d'assurer des règles claires et adaptées aux réalités des entreprises, notamment des PME. Ces dernières étant impactées de manière disproportionnée par les évolutions réglementaires, leurs besoins doivent être au cœur des priorités des politiques européennes.

RECOMMANDATION 9

Évaluer systématiquement l'impact sur les PME des normes européennes, à travers des tests PME, et mettre en place des mécanismes réguliers de révision et d'abrogation des textes devenus obsolètes ou inefficaces

41

Par ailleurs, la lutte contre l'inflation normative doit également porter sur certaines dérives en matière de surtransposition des textes européens dans le droit national par certains États membres. Il convient donc de mieux anticiper les projets de réforme de la réglementation applicable aux entreprises et d'identifier les superpositions possibles entre une norme européenne et la législation nationale.

À cette fin, les CCI soutiennent le recours au principe de « *one in, one out* » et l'instauration d'une règle stipulant que toute nouvelle norme soit compensée par la suppression, ou en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'une ou plusieurs normes existantes.

RECOMMANDATION 10

Freiner la surtransposition nationale des normes européennes en développant le recours au principe de « *one in, one out* »



**CHAMBRE DE COMMERCE
ET D'INDUSTRIE**

1^{er} ACCÉLÉRATEUR DES ENTREPRISES

