

Pour un « contrôle de compétitivité » dans le processus décisionnel européen

Note de concept et de méthodologie

I. Vision

L'année 2024 sera synonyme de **renouvellement politique au sein de deux institutions clés : le Parlement européen**, avec les élections européennes de juin 2024, et la **Commission européenne**, avec l'élection d'un nouveau Collège pour la fin de l'année 2024. On comptera aussi un nouveau Président du Conseil européen.

France Industrie a espoir que ce renouvellement politique entraîne un **renouvellement de l'approche industrielle européenne** : l'industrie doit enfin s'affirmer comme **l'un des points cardinaux de la boussole politique européenne**. **Accélération de la transition écologique et réindustrialisation ne doivent pas s'opposer**. Le Conseil le répète à plusieurs reprises dans ses conclusions : la transition vers une économie nette en carbone doit aller de pair avec le renforcement de l'industrie européenne, car celle-ci est la solution pour rapidement accéder à l'objectif de neutralité climatique. En ces temps troublés, **affermir la base industrielle européenne est l'un des seuls gages de prospérité, de croissance et de souveraineté pour notre société**, en particulier face à l'exigence grandissante de sécurité économique et énergétique.

Les **menaces économiques s'accumulent pour notre industrie** : cout de l'énergie, inflation, hausse des charges, pénurie de main-d'œuvre qualifiée, augmentation des risques d'approvisionnement, sans parler des perspectives économiques moins ambitieuses en termes de croissance et de flux d'investissements, ainsi que de la concurrence déloyale de pays tiers... Il est encore temps d'agir, mais nous ne pouvons pas perdre de temps.

Pour demeurer un acteur majeur de l'économie mondiale, l'Europe doit trouver des solutions compétitives pour **accompagner la décarbonation de son industrie**, en réduisant notamment la charge normative qui pèse sur les entreprises et grève leur compétitivité. Cela nécessite un **cadre clair, simple, facilement applicable** et incitatif favorisant les investissements en réduisant rapidement les couts de production. Compte tenu de ses ambitions, l'Europe doit veiller à s'appuyer pleinement sur la technologie nucléaire qui participe à la décarbonation compétitive de son économie et lui assure sa souveraineté énergétique.

Face au décrochage de compétitivité de l'industrie européenne, des choix s'imposent. Ce mandat aura marqué un tournant : les très nombreuses initiatives lancées depuis 2019 font aujourd'hui peser une lourde charge sur les entreprises, sans commune mesure nulle part ailleurs dans le monde. Si ces réglementations portent le plus souvent des **objectifs légitimes** induits par les transitions énergétiques, écologiques et technologiques auxquelles nous devons faire face, c'est sur leurs **modalités de mise en œuvre que porte l'essentiel des inquiétudes des entreprises**. Cela a entraîné d'énormes lacunes en matière d'investissements, qui doivent être comblées dans le mandat européen qui s'ouvre. **Le processus décisionnel européen doit changer de logiciel, et s'inspirer de ce qui fonctionne : inciter, faire confiance aux industriels et à l'économie, et abandonner ce qui ne fonctionne plus, ou moins bien** (une certaine idée du *soft law* en régulant pour imposer les standards européens au niveau mondial). L'IRA montre le chemin pour mener une politique efficace.

Parce qu'il permettra une prise en compte systématique de ces impératifs, le « **contrôle de compétitivité** » assurera l'intégration adéquate des éléments liés à la compétitivité lors de la prise de décision.

II. Exposé des motifs

L'industrie demande depuis longtemps une **meilleure prise en compte de la compétitivité** dans le processus décisionnel européen. L'Union européenne continue en effet à **produire de la norme et des compromis peu efficaces pour la compétitivité industrielle**. Les propositions législatives et normatives de ces dernières années, bien que répondant à des défis et des attentes légitimes, ont souvent été produites sans réellement évaluer la capacité de résilience de l'activité productive et économique européenne. Pire, elles peuvent parfois aggraver les problèmes liés aux coûts de production élevés dans l'UE et à la sous-rentabilité des investissements à moyen ou long terme. Elles désincitent, complexifient et rallongent les décisions.

Il faut, comme aux Etats-Unis, que l'objectif du législateur réside dans les **incitations**. L'Union européenne doit inclure la compétitivité comme un élément central dans sa prise de décision afin de la concilier avec les autres priorités comme le Pacte Vert, la numérisation de l'économie ou la sécurité intérieure et extérieure de l'Europe. Les objectifs et politiques européens cesseraient ainsi de se contredire ou, pire, de se neutraliser. Pour cela, il est essentiel de pouvoir **dresser en amont de la prise de décision un panorama complet des impacts des propositions et projets normatifs européens sur la compétitivité**.

Il existe un « **competitiveness proofing** » intégré aux analyses d'impact à toute nouvelle initiative législative. Ce « competitiveness proofing », pourtant clairement développé dans la « Better Regulation », est, d'une part, **mal engagé** (il n'est pas systématiquement enclenché, voire parfois oublié), et d'autre part **incomplet**. **En effet**, il est limité à l'étape initiale des nouvelles initiatives législatives et n'est pas déployé au niveau de la comitologie (actes d'exécution), de l'élaboration des actes délégués et des amendements du Parlement européen et du Conseil. Par ailleurs, il ne s'intéresse qu'à l'impact de la mesure envisagée, sans prendre en compte le stock de législations existantes, qui a, de façon cumulative, un impact sur la compétitivité des entreprises. **Il faut donc améliorer le « competitiveness proofing », voire aller au-delà**, comme le réclame la **Présidente von der Leyen** (2022), le Commissaire Thierry Breton et le **comité d'examen de la réglementation** (plusieurs rapports annuels). L'industrie n'est donc **plus seule à demander une évolution radicale du dispositif**.

Dans sa **communication sur la compétitivité à long terme** (mars 2023), la Commission européenne annonce que le « **nouveau contrôle de la compétitivité garantit que les analyses d'impact des propositions législatives présentent de manière intégrée les effets attendus de chaque proposition sur la compétitivité des coûts et des prix, la compétitivité internationale et la capacité d'innovation, ainsi que sur la compétitivité des PME** ¹ ».

Dans une note de discussion de février 2023 pour le Conseil (WP COMP), le trio de présidence du Conseil évoque le constat suivant « **le comité d'examen de la réglementation de la Commission a souligné, dans ses rapports annuels de 2020 et 2021, que les analyses d'impact manquaient parfois d'analyses et de données suffisantes sur la compétitivité, parce que les coûts et les avantages de l'initiative n'avaient pas été évalués de manière appropriée ou seulement de manière insuffisante ou sur la base de preuves. Il est donc nécessaire de renforcer le "contrôle de compétitivité". Cette question a déjà été soulevée dans le cadre des discussions sur le programme "Fit-for-55" et a également été incluse dans le rapport de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Pour garantir une protection plus claire et plus systématique de la compétitivité, le contrôle de compétitivité doit aller au-delà de ce qui existe aujourd'hui** »².

Comme l'énonce le Conseil, il faut aller au-delà de ce qui existe, et par conséquent **ne pas se limiter à réformer les analyses d'impact à la marge**. Sur la base des méthodes actuelles et des débats en cours, il est par conséquent capital d'élargir l'examen de compétitivité pour en faire un outil à part entière et systématique **permettant, à la fois, d'affermir la compétitivité industrielle mais aussi de mesurer l'acceptation sociale de nouvelles normes**.

¹ COM(2023) 168 final, mars 2023. Traduction de courtoisie en français, texte original en anglais.

² Référence : 5541/23. Traduction de courtoisie en français, texte original en anglais.

III. Mécanisme : pistes de réflexion

Un consensus semble se dégager³ pour construire un contrôle de compétitivité autour de **deux niveaux**. Il s'agirait ainsi, d'un côté, d'améliorer profondément l'approche technique (en particulier les analyses d'impact), mais aussi de créer un nouvel échelon politique de décision :

- **Le niveau politique** : faire que la compétitivité devienne une priorité et un critère objectif de la décision politique, en particulier pour les nouvelles initiatives.
- **Le niveau technique** : affermir l'étude d'impact de la législation principale, mais aussi élargir aux déclinaisons de ces législations, aux différents scénarios, ...

Le contrôle de compétitivité devrait, par définition, s'appliquer à **toute nouvelle initiative**. A juste titre, le CES européen propose que le nouveau contrôle de compétitivité couvre également la législation secondaire, les mesures fiscales, les stratégies et les programmes, ainsi que les accords internationaux.

Dans un premier temps, un contrôle de compétitivité devrait aussi être mené sur **les législations et normes existantes**. De plus, ce contrôle doit s'opérer à **l'ensemble des décisions et scénarios envisagés, ainsi qu'aux conclusions de trilogues ou législations secondaires**. Il devrait enfin comprendre **l'ensemble des charges** qui pèseraient sur les entreprises (en particulier la mise en conformité).

a. **Le niveau politique**

- Créer **une vice-présidence exécutive de la Commission européenne en charge de l'industrie et de la compétitivité économique**⁴ qui, aidée du Secrétariat Général, ait mandat et indépendance pour vérifier la bonne application du contrôle de compétitivité, et qui puisse demander des révisions de textes à l'administration, rendre compte au Collège de manière mensuelle, proposer d'approuver/rejeter un projet de texte en fonction et interagir avec les Etats membres.
- **Doter le Conseil « compétitivité » de prérogatives afin d'évaluer concrètement la prise en compte du critère de compétitivité industrielle** dans les études d'impact de la Commission, et faire des recommandations juridiques et politiques aux autres formations du Conseil examinant des textes à fort impact industriel.
- S'appuyer sur le **rapport indépendant de haut niveau sur l'avenir du marché unique** demandé par le Conseil (juin 2023) pour mars 2024, et les mises à jour à venir. Etablir un **tableau de bord de suivi de l'agenda de la déclaration de Versailles** (dépendances stratégiques).
- Le lien entre le niveau politique et technique doit être particulièrement suivi. Le niveau politique doit cependant compléter le niveau administratif, et permettre par exemple de poursuivre des objectifs politiques clairs, comme en particulier faire que **toute nouvelle législation crée ou comble les lacunes en matière d'investissements**.

b. **Le niveau technique**

- **Gouvernance** :
 - a. Au sein de la **Commission européenne**, le **Secrétariat Général** centraliserait la coordination, et s'appuierait sur des unités référentes dans chacune des DGs.
 - b. Le **WP Compétitivité du Conseil** (conseillers industrie des RP) viendrait en soutien et en contrôle de ces travaux. La Commission européenne tiendrait un exposé trimestriel de l'état des lieux au Parlement européen (commission ITRE, IMCO, ENVI, conférences des présidents de groupes, ...), dans le cadre du dialogue structuré. Enfin, un **groupe consultatif d'experts industriels** serait créé.

³ Comité économique et social européen, « Un contrôle de compétitivité pour construire une économie de l'Union européenne plus forte et résiliente », Avis de décembre 2022.

⁴ - Proposition similaire à la Belgique, la Finlande, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovaquie formulée dans un non-paper commun sur l'autonomie stratégique ouverte de l'UE, en juillet 2023.

- c. Dans un premier temps, et sur la base des remontées notamment du groupe consultatif d'experts industriels et du Conseil, conduire une **évaluation complète sur les 10 à 20 principales législations problématiques en termes d'application et d'impact**⁵.
- En parallèle, **élaborer une méthodologie et un canevas** (« template ») basés sur :
 - a. **Des procédures de notation et d'avis ainsi que des solutions simples et à plusieurs degrés de mise en place** : inclure le « one in, one out » de législation afin qu'ils deviennent une réalité tangible ; baisser le nombre de normes de reporting ; étendre certains calendriers ; reporter des mises en application. Une inspiration pourrait être trouvée dans les activités **des autorités de concurrence**, notamment européennes, **lorsqu'elles analysent les effets, y compris prospectifs, sur le marché d'une opération de concentration**.
 - b. Une **définition de la compétitivité reposant** sur :
 - i. Une **comparaison concrète avec les législations existantes dans les pays comparables** (USA, Canada, Japon, Corée du Sud, Royaume Uni, Australie). Cette comparaison devra viser non seulement la lettre des textes mais autant que possible, ce que l'on peut savoir de leur application effective, parfois lacunaire.
 - ii. **Des critères clairs** : rentabilité, attractivité, lacunes en matière d'investissements, existence/absence d'un vide juridique⁶, concurrence extérieure, ...
 - iii. **Des données objectives** : couts et facteurs de production, offres et demandes, positionnement de la chaîne de valeur, valeur stratégique de certaines productions ou produits, disponibilité de la main d'œuvre, imports/exports, ...
 - iv. Une **perspective à long terme** notamment en utilisant les 17 indicateurs clés de performance (KPIs) liés aux 10 moteurs de compétitivité prévus dans la **communication sur la compétitivité à long terme** (mars 2023).
 - c. **La prise en compte du stock de législation existante**, en complément de l'analyse d'impact du projet de législation considéré, afin d'avoir une vision cumulative de la problématique de compétitivité. Pour ce faire, il faut élaborer une méthodologie permettant d'évaluer le coût global de la législation et de la comparer à des paramètres financiers de l'entreprise (valeur ajoutée / EBITDA).

⁵ Par exemple, REACH : quels effets d'entraînement ont-elles eues ou pas sur les réglementations des pays comparables : lorsque des productions, ou des modes de production, ont été interdits sur le territoire de l'UE, d'autres produits ou modes de production s'y sont-ils substitués, ou les productions correspondantes se sont-elles déplacées en dehors de l'UE ?, ...

⁶ Bien trop souvent on prétexte l'existence d'un tel vide, alors qu'il existe des ressources juridiques, bien que non spécifiques mais de droit commun ; or ajouter une règle spéciale à du droit existant occasionne de la complexité et un coût de conformité qu'on peut considérer comme inutile ;