



Wallonie

# Vers une politique de compétitivité industrielle durable

Document de réflexion à l'intention des  
Ministres européens de l'industrie

Synthèse

## Naar een beleid voor duurzame industriële concurrentiekracht

Discussienota voor EU-Ministers van Industrie

Samenvatting

## Auf dem Weg zu einer Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit

Themenpapier an die EU Minister  
für Industrie

Kurzfassung

## Towards Sustainable Industrial Competitiveness Policy

Issues paper to EU Ministers of Industry

Executive Summary

*eu* trio.be

Présidence belge du Conseil de l'UE

LOUVAIN-LA-NEUVE, 14-15/7/2010

# Sommaire

## Vers une politique de compétitivité industrielle durable **1.**

Document de réflexion à l'intention des Ministres européens de l'industrie  
Synthèse

## Naar een beleid voor duurzame industriële concurrentiekracht **2.**

Discussienota voor EU-Ministers van Industrie  
Samenvatting

## Auf dem Weg zu einer Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit **3.**

Themenpapier an die EU Minister für Industrie  
Kurzfassung

## Towards Sustainable Industrial Competitiveness Policy **4.**

Issues paper to EU Ministers of Industry  
Executive Summary

# Vers une politique de compétitivité industrielle durable

Document de réflexion à l'intention des Ministres  
européens de l'industrie

Synthèse

Etude pour : le Ministre de l'Économie, des PME, du  
Commerce extérieur et des Technologies nouvelles  
du Gouvernement wallon

ECORYS Brussels NV en partenariat avec IDEA Consult NV

Jan Maarten de Vet  
Paul Baker  
Vincent Duchêne

Bruxelles, le 18 juin 2010

# Synthèse

## 1.1 Introduction

1. Le présent « document de réflexion » a été élaboré à la demande du Gouvernement de la Région wallonne dans la perspective de la prochaine Présidence belge du Conseil de l'Union européenne. Il a pour objectif de fournir un examen approfondi d'une série de questions essentielles qui pourraient être soulevées au cours des prochaines réunions des Ministres européens de l'industrie.
2. Ce document s'inscrit dans le contexte des propositions de la Commission pour la stratégie Europe 2020. Dans ce cadre, les secousses récentes de la crise économique et financière - à la suite de laquelle la production industrielle a reculé d'environ un cinquième et l'emploi dans l'industrie manufacturière d'environ un dixième - sont qualifiées de « *signal d'alarme* » pour l'Union européenne, tandis qu'il est considéré que l'Union elle-même est confrontée à une « période de transformation ».
3. Non seulement la stratégie s'efforce de susciter un sentiment d'urgence pour l'adoption des politiques nécessaires à une « croissance durable, intelligente et inclusive », mais elle souligne que les mesures à prendre - tant par les politiques que par les acteurs privés et les citoyens - dépassent les adaptations progressives et les retouches marginales des pratiques traditionnelles. La Commission prépare à ce propos une communication sur une politique industrielle durable, qui sera publiée à l'automne de cette année.
4. Dans ce contexte, et compte tenu de l'installation récente d'une nouvelle Commission européenne, les attentes sont considérables quant à la capacité de l'Union européenne à formuler et à mettre en œuvre des politiques cohérentes et coordonnées en matière d'économie et de compétitivité. Bien que les priorités politiques aient largement été guidées dans le passé récent par l'impératif de réagir aux effets de la crise économique et financière, le moment est donc opportun aujourd'hui pour prendre du recul par rapport aux préoccupations immédiates afin d'identifier les aspects essentiels que doit aborder à l'avenir une politique industrielle « moderne » et intégrée.
5. Le lien entre le développement durable et la compétitivité industrielle figurera nécessairement parmi les thématiques fondamentales de la future politique industrielle - et il en constituera même probablement la pierre angulaire. C'est pourquoi nous avons choisi l'appellation de « *politique de compétitivité industrielle durable* » pour désigner une nouvelle politique industrielle tournée vers l'avenir.

6. Le présent document de réflexion se compose de trois parties, qui sont étroitement corrélées. Il présente tout d'abord un cadre général pour la politique de compétitivité industrielle durable (Partie I), puis deux analyses dans lesquelles ce cadre est appliqué à des domaines spécifiques, à savoir, premièrement, les PME, l'innovation et la croissance (Partie IIA), et deuxièmement, la transformation et les industries à forte intensité de ressources (Partie IIB). La synthèse contient les faits saillants de ces analyses respectives.

## 1.2 Cadre général (Partie I)

### *Contexte*

1. La capacité des économies émergentes à s'imposer au rang de concurrents majeurs dans les secteurs dits « de haute technologie » a démontré que le niveau technologique intrinsèque d'un secteur ne constitue pas une barrière à la concurrence. La compétitivité extérieure de l'industrie européenne tient en réalité moins à sa position relative dans différentes catégories de sophistication technologique (ou en d'autres termes, dans les secteurs de basse, moyenne et haute technologie) qu'aux capacités des entreprises européennes, dans une large gamme de secteurs, à *appliquer efficacement les technologies de façon novatrice ou à adapter les technologies aux exigences spécifiques d'un marché* (en d'autres termes, la différenciation et la spécialisation des produits).
2. Les processus de transformation liés aux progrès technologiques n'impliquent pas uniquement les secteurs manufacturiers de haute technologie, mais aussi les *applications innovantes de la technologie* dans des secteurs moins technologiques. La compétitivité peut être accrue dans une plus large mesure par le biais de stratégies (par ex. une spécialisation intelligente) qui mettent à profit les atouts existants (par ex. les compétences, le savoir-faire, les intrants physiques disponibles, les paramètres environnementaux, les conditions d'accès au marché, etc.), et qui ne se laissent pas porter par le courant technologique prédominant.
3. Bien que certains facteurs tangibles forment le socle de la compétitivité (extérieure), les éléments qui sous-tendent la capacité des entreprises à se démarquer de leurs concurrentes sont de plus en plus *intangibles*. Les aspects tels que la qualité, la stratégie de marque, la personnalisation et la fourniture de services connexes aux produits jouent également un rôle primordial dans la capacité des industries européennes à innover et à se positionner dans des segments de produits « haut de gamme » et « à haute valeur ajoutée ».
4. *Les secteurs industriels ne peuvent plus être considérés comme s'ils étaient homogènes, indépendants et nationaux*. Les chaînes de valeur sont de plus en plus complexes et entremêlées, outrepassant les limites des catégories sectorielles traditionnelles et les frontières géographiques. Ce constat fait apparaître l'importance grandissante des réseaux de fournisseurs et de partenaires d'innovation, du maintien d'une base industrielle diversifiée et de l'accès à des compétences accessoires spécialisées.

5. À mesure que les économies émergentes, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, augmentent leurs capacités technologiques, il pourrait devenir extrêmement difficile d'identifier les activités industrielles et les segments du marché dans lesquels elles pourront à l'avenir livrer une concurrence féroce. Étant donné par ailleurs que les économies « développées » sont confrontées à une faible croissance intérieure et à une intensification de la concurrence par les économies émergentes, la pression de la concurrence est sans doute appelée à s'accroître sur les marchés internationaux, en particulier dans les créneaux « haut de gamme » et « à haute valeur ajoutée » dans lesquels opère l'industrie européenne. En conséquence, *la possibilité de glissements inattendus et soudains* de la compétitivité relative pourrait augmenter dans le futur.

### *Implications pour la politique industrielle*

6. *La politique industrielle nécessite une résolution plus fine* que les classifications traditionnelles des secteurs de l'industrie (et des services), qui permette de porter le regard au-delà des notions habituelles des secteurs industriels et de comprendre les moteurs de la compétitivité et leurs implications pour différentes activités industrielles. En parallèle, il faut brosser un tableau plus holistique, qui tienne compte des imbrications substantielles qui influencent les performances et la compétitivité de l'industrie et qui permette l'analyse et l'intégration de mesures à travers le large éventail des politiques qui touchent à l'industrie.
7. L'heure est peut-être arrivée de tirer un trait sur la distinction pratiquée d'ordinaire entre les approches politiques horizontales et sectorielles. Dans la conception et la mise en œuvre de politiques pour une compétitivité industrielle durable, *l'attention doit plutôt être consacrée à l'association de politiques génériques et de politiques ciblées*, axées sur des catégories précises d'entreprises ou d'éléments à l'intérieur des chaînes de valeur ou sur le renforcement des liens et l'instauration de synergies à l'intérieur des chaînes de valeur (par ex. politiques mettant l'accent sur les jeunes entreprises novatrices ou sur des pôles d'activités).
8. Une érosion croissante de la prévisibilité, conjuguée à une accélération du changement, est synonyme d'un environnement plus difficile et complexe pour les entreprises - et les politiques - qui doivent élaborer des stratégies pour renforcer et préserver la compétitivité. Une politique de compétitivité industrielle durable doit *insister davantage sur l'anticipation des futures transformations potentielles* - qu'elles résultent de facteurs technologiques ou autres - et la nature de leurs répercussions possibles sur la compétitivité internationale.
9. La rapidité avec laquelle les industries peuvent réagir aux changements soudains de la concurrence et des facteurs de compétitivité revêtira sans doute à l'avenir une importance croissante. Les cadres politiques doivent par conséquent soutenir la *flexibilité* de l'industrie, de façon à réagir rapidement aux changements soudains et à faciliter le déploiement de stratégies de transformation.
10. Les modifications réglementaires fréquentes exacerbent les problèmes d'incertitude et d'imprévisibilité, qui peuvent retarder des décisions susceptibles d'entraîner d'importantes implications pour la compétitivité et ralentir les processus de transformation industrielle. *La stabilité - ou à tout le moins la prévisibilité - et la*

*transparence du cadre réglementaire sont essentielles* pour que les entreprises se forment une perspective à long terme, qui représente le fondement de la planification des affaires et des décisions d'investissement.

11. La complexité géographique croissante des chaînes de valeur industrielles, l'intégration des marchés et la dimension mondiale d'une grande partie des défis politiques les plus pressants pour l'industrie se manifestent dans une augmentation des effets de « réaction en chaîne » des politiques - tant positifs que négatifs - à travers les régions et les pays, à travers les secteurs et les activités économiques et à travers les domaines politiques. Eu égard à cet état de fait, la question essentielle se pose de déterminer comment la cohérence, la coordination et l'intégration des approches politiques peuvent être garanties, de façon efficace et efficiente, à travers différents domaines politiques et niveaux de gouvernance. Il apparaît dès lors justifié d'établir des *cadres de gouvernance politique pluridimensionnels* aux fins d'une politique de compétitivité industrielle durable à l'échelle européenne.

### 1.3 Les PME, l'innovation et la croissance (Partie IIA)

#### *Contexte*

1. Les petites et moyennes entreprises (PME) forment l'*écrasante majorité des entreprises européennes* (plus de 95 %). Au sein des 27 États membres de l'Union européenne, elles représentent en outre plus de deux tiers de la main-d'œuvre dans l'économie non financière et près de 60 % de la valeur ajoutée de l'économie non financière. Toute politique tendant à favoriser une compétitivité industrielle durable risque donc d'être condamnée à l'échec si elle n'est pas adaptée à la population de PME.
2. Il importe d'être conscient que l'innovation dans les PME ne se confine pas à la « haute technologie », mais inclut également, outre les technologies, les processus de production, les modèles d'entreprise et les schémas organisationnels. Bien que l'innovation dans les PME soit en général incrémentale et avec peu d'orientation stratégique à long terme, plusieurs études récentes mettent en lumière l'*importance de PME hautement innovantes à forte croissance pour la prospérité économique et la transformation industrielle*.
3. Pour qu'une politique de compétitivité industrielle durable soit efficace, ou en d'autres termes, pour qu'elle *contribue à l'avènement d'une économie (plus) verte et durable*, il faut à la fois un plus grand nombre de jeunes entreprises innovantes à même de développer de nouvelles activités jusqu'à une masse critique minimale (processus cumulatif) et un plus grand nombre de PME innovantes à même d'absorber les innovations et les nouvelles technologies (durables).
4. *Les contraintes spécifiques entravant l'innovation dans les PME* peuvent être identifiées au niveau de l'utilisation et de l'exploitation des innovations. Les plus fréquemment citées sont l'accès limité au financement pour l'innovation, les difficultés à s'approprier les bénéfices de la recherche et de l'innovation, la capacité déficiente d'absorption de l'innovation, les fardeaux réglementaires et administratifs et le manque de programmes d'éducation et de formation efficaces.

5. Certaines *contraintes particulières affectant l'expansion des PME innovantes* peuvent en outre être mentionnées. Les PME installées dans l'Union européenne semblent en effet déplorer un profil de croissance moins dynamique que dans d'autres régions du monde, notamment aux États-Unis. De multiples raisons peuvent expliquer ce manque de dynamisme, mais deux facteurs de causalité sont fréquemment épinglés : la fragmentation des marchés et les obstacles à l'accès aux marchés, et le fonctionnement des marchés financiers, en particulier pour les capitaux à risque.
6. Eu égard à l'ampleur des ajustements nécessaires pour affronter les défis extérieurs actuels, certains observateurs ont affirmé qu'un « *changement de paradigme* » fondamental s'impose dans la manière dont les entreprises - et les politiques - conçoivent la compétitivité, la croissance économique et la création d'emplois, en ce qui concerne spécialement l'amorce d'un mouvement de croissance durable (« *écologique* ») à long terme. Si les risques de s'adapter mal aux nouvelles conditions sont plus importants pour les PME que pour les grandes entreprises, les gains de compétitivité peuvent être aussi plus élevés lorsqu'elles s'adaptent correctement. Les PME peuvent jouir en effet d'une plus grande flexibilité pour s'adapter que de plus grandes entreprises, qui sont « *emmurées* » dans les pratiques commerciales et les méthodes de production historiques. Sous un angle politique, la finalité ultime consisterait à encourager les entreprises existantes à procéder aux ajustements requis pour passer à une nouvelle trajectoire de croissance durable.

#### *Implications pour la politique industrielle*

7. Le « *Small Business Act* » (SBA) (y compris sa mise en œuvre efficace dans les États membres) constitue le point de départ d'une action politique en rationalisant l'arsenal de politiques pertinentes pour les PME. Le SBA a le potentiel d'apporter une contribution décisive à l'amélioration des conditions de croissance pour les PME européennes. Il convient toutefois de renforcer la « *dimension de l'innovation* » dans son application ou de lancer un « *SBA* » spécifique pour l'innovation. De plus, une attention particulière devra être accordée aux liens entre le SBA (et sa mise en œuvre) et le futur Plan Européen sur la Recherche et l'Innovation, qui doit être adopté à l'automne 2010.
8. De façon paradoxale, la mondialisation accroît l'importance d'implantations locales et d'ancrages locaux. Les *clusters d'innovation* apportent une solution à cet égard : ils facilitent le transfert de technologies à l'intérieur et en direction des PME et ils contribuent à l'internationalisation des PME en les rapprochant plus efficacement de grandes entreprises ou d'autres partenaires internationaux. En même temps, l'intégration de PME dynamiques et innovantes dans des *clusters* revêt une importance particulière pour aider les *clusters* à atteindre un degré élevé d'excellence et d'innovation. Il est donc primordial de stimuler l'éclosion de *clusters* innovants et compétitifs à l'échelle internationale qui intègrent mieux les PME dans leur stratégie et leurs activités.
9. Les politiques génériques relatives aux PME doivent être assorties d'*instruments plus ciblés pour les différents types de PME*. Le soutien spécifique aux « *entreprises à forte intensité d'innovation et de croissance* » doit toutefois s'accompagner de mesures spécialement conçues pour les « *PME peu technologiques* » afin d'assurer que les innovations soient pleinement déployées à travers le tissu industriel. Dans le cadre de telles politiques ciblées, il est de la plus haute importance de stimuler le

dialogue entre les décideurs politiques, par exemple, par le biais d'un échange de bonnes pratiques sur les instruments à utiliser.

10. Il est fondamental de remédier aux limites de l'*accès au financement pour les PME*, notamment à la lumière du resserrement des crédits provoqué par la crise. Il est aussi très important de continuer d'œuvrer à la construction d'un marché unique des capitaux à risque. Il est toutefois également souhaitable que d'autres instruments financiers soient élargis (par ex. les systèmes de garantie) pour prolonger le support à l'innovation des PME.
11. Les politiques de soutien à l'innovation et au développement technologique mettent l'accent de longue date sur le côté de l'offre. La tendance vers des *outils politiques favorisant davantage la demande* doit toutefois également être gardée à l'esprit et intensifiée dès lors qu'elle procure un important moyen supplémentaire de réduire le risque pour les PME en alimentant la demande globale de nouveaux produits et services. Dans le chef des autorités publiques, les marchés publics représentent de puissants effets de levier. Il faut également mieux connecter et intégrer les instruments favorisant la demande avec ceux soutenant l'offre.
12. Dans le cadre d'une nouvelle architecture de politiques sur les PME, l'innovation et la croissance, la *dimension de la gouvernance à niveaux multiples* ne doit pas être négligée. Cette dimension implique deux types de cohérence : d'une part, une cohérence plus « horizontale » (entre les politiques ou les outils politiques), et d'autre part, une cohérence plus « verticale » (entre les niveaux de gouvernance).
13. *Plusieurs aspects* doivent être pris en considération pour améliorer la gouvernance à de multiples niveaux du soutien à l'innovation en faveur des PME. Il importe d'augmenter l'utilisation et l'application des analyses d'impact dans les États membres, y compris l'examen des interactions entre les politiques et les niveaux de gouvernance. De surcroît, il est fondamental de s'accorder sur des cadres de référence thématiques conjoints et partagés et des objectifs communs. Enfin, les stratégies régionales pour l'innovation doivent mieux correspondre aux programmes pour la recherche et l'innovation adoptés à l'échelle européenne.

## 1.4 La transformation et les industries à forte intensité de ressources (Partie IIB)

### *Contexte*

1. Jusqu'il y a peu, les industries à forte intensité de ressources de l'Union européenne sont largement parvenues à résister aux multiples pressions qu'elles subissaient au moyen de restructurations en profondeur. Elles ont *appliqué des plans de restructuration substantiels* et assis leur position de fournisseurs fiables de produits de haute qualité et spécialisés aux clients des secteurs les plus exigeants.
2. La crise économique a engendré de *fortes baisses de la demande*, les marchés s'étant contractés rapidement et considérablement en aval. La demande a été affectée pour tous les produits intermédiaires, comme le bois, le papier et ses dérivés, les substances chimiques et les produits minéraux non métalliques, dans le sillage de la chute de la demande finale.

3. Dans le futur, *l'augmentation de la demande de produits industriels prendra principalement sa source dans les marchés émergents*. Des pays comme la Chine et le Brésil multiplient les investissements dans les infrastructures et ces investissements alimentent aujourd'hui l'économie de la Chine. Il sera primordial, pour les futures perspectives de croissance des industries européennes à forte intensité de ressources, de tirer profit de cette conjoncture. Leur capacité à le faire ne sera toutefois pas seulement subordonnée à leur compétitivité en termes de coûts, mais aussi à leur accès aux marchés (par ex. barrières tarifaires, barrières non tarifaires et autres barrières informelles).
4. *L'exposition à la concurrence mondiale s'accroît sans cesse, surtout dans les segments où le prix est critique, et des secteurs tels que le verre et la céramique, qui auparavant, étaient relativement à l'abri, sont soumis à une concurrence mondiale croissante*. La plupart des industries à forte intensité de ressources d'Europe ont déjà opéré des ajustements substantiels pour faire face au renforcement continu de la concurrence mondiale. Elles ont ainsi amélioré l'efficacité de leur production, mais la fermeture de sites de production et des pertes d'emplois n'ont pu être évitées.
5. *Au fil des années, l'évolution des prix des matières premières et de l'énergie a suivi une courbe digne de montagnes russes*, et il est probable que ces prix restent imprévisibles dans le futur ou même qu'ils le deviennent encore plus. Ces fluctuations ne sont que partiellement imputables à l'offre et à la demande, et d'autres facteurs liés aux marchés financiers pourraient jouer un rôle.
6. Le problème du renchérissement des matières premières et de l'énergie risque bien de persister dans un avenir prévisible, aussi bien à court terme qu'à long terme. Les indications croissantes selon lesquelles plusieurs pays non membres de l'OCDE ont adopté une forme de *subventionnement du prix de l'énergie* suscitent toutefois une inquiétude encore plus vive. Il est estimé que les subventions totales de l'énergie ont atteint 557 milliards de dollars en 2008, soit une hausse considérable par rapport à l'année précédente (342 milliards).
7. Un enjeu particulier consiste à *garantir un accès ininterrompu à la fois à l'énergie et aux ressources naturelles*. L'accès à l'offre se révèle particulièrement critique lorsqu'une demande soutenue et une offre concentrée donnent lieu à des pénuries sur les marchés internationaux et à des positionnements stratégiques (par ex. stockage en grandes quantités), en majorité dans le chef de pays non membres de l'OCDE. Même si de telles attitudes peuvent être justifiées sous un jour exclusivement national, le poids de l'économie chinoise en tant que tel, par exemple, confère un impact immense aux mesures de stockage stratégique de ce type sur les marchés mondiaux de l'énergie et des matières premières.
8. Au sein de la Communauté, les considérations et les préoccupations relatives à la compétitivité d'industries européennes spécifiques ont généralement été intégrées dans les réflexions qui ont présidé à l'élaboration des réglementations sur l'énergie et l'environnement. Toutefois, cette intégration tend à être pratiquée sur une base ad hoc et les exonérations sont souvent temporaires, alors que les différences sous-

jaçentes des assiettes de coűts sont plutűt structurelles. *Un cadre politique à plus long terme*, dans lequel l'industrie à forte intensité de ressources de l'Union européenne peut prospérer et se transformer dans le futur, *fait défaut*.

9. Alors que les coűts sont plus élevés dans l'Union européenne, par ex. pour l'énergie ou le respect des normes environnementales, la possibilité pour les producteurs européens de répercuter ces coűts sur les consommateurs par des hausses de prix est amoindrie par la nature même des marchés internationaux (fixation des prix sur les marchés mondiaux), particulièrement pour les produits homogènes standard. Les coűts supérieurs imposés aux producteurs installés dans l'Union européenne *affaiblissent inexorablement la compétitivité* tant sur les marchés nationaux qu'à l'exportation. En l'absence de tarifs douaniers d'importation dissuasifs ou de mesures compensatoires pour les exportations, il peut être déduit que cette situation attire les importations et freine les exportations, exerçant une influence négative sur la balance du commerce extérieur de l'Union européenne.
10. Le postulat de faibles performances futures pour les industries européennes consommatrices de ressources entraîne à son tour de *graves répercussions pour d'autres industries européennes en aval* dans la chaîne de valeur. D'un côté, ces industries en aval peuvent devenir de plus en plus dépendantes d'intrants importés en provenance de fournisseurs non européens, des risques pouvant également s'ajouter sur le plan de la sécurité d'approvisionnement. D'un autre côté, le relàchement des liens entre les industries européennes consommatrices de ressources et les autres catégories d'industries européennes peut diluer les synergies entre les industries (par ex. mise au point de nouveaux produits et matériaux et personnalisation), entraînant des implications négatives pour les deux parties.
11. Si la problématique qui se pose aux industries à forte intensité de ressources n'est pas prise à bras-le-corps, non seulement les industries elles-mêmes en subiront les effets préjudiciables, mais une *incidence mondiale néfaste sur l'environnement* peut également être anticipée : les transferts de production de l'Union européenne à d'autres régions pourraient augmenter les besoins énergétiques et les dégâts causés à l'environnement à travers le monde.
12. Dans les grandes lignes, les industries à forte intensité de ressources installées dans l'Union européenne peuvent opter pour trois stratégies de transformation :
  - a. *l'innovation dans les processus et la diminution des besoins de ressources* : une stratégie de transformation essentielle consiste à investir dans des technologies et des procédés de production qui réduisent la consommation de ressources et d'énergie. Dans les industries de matières premières énergivores, comme la chimie et l'acier, le potentiel d'accroissement de la productivité énergétique est en général étroitement lié aux technologies de fonctionnement de base ;
  - b. *la conquête de segments « haut de gamme »* : les industries européennes ont réagi à ce jour aux pressions de la mondialisation en spécialisant et en différenciant leurs produits, en s'installant dans des marchés de niche et en conquérant des segments « haut de gamme ». Une différenciation plus marquée

et une accession à des segments à plus haute valeur ajoutée peuvent toutefois être difficiles pour certaines industries grandes consommatrices de ressources si elles ne peuvent différencier leurs produits ou rivaliser au niveau de l'intensité technologique. L'investissement et l'essor dans des segments « haut de gamme » soulagent toutefois l'industrie dans son exposition aux conséquences de la sensibilité du côté de l'offre ;

- c. *le renforcement de la présence sur les marchés de croissance et la délocalisation dans des pays à faibles coûts* : cette stratégie suppose à la fois la capacité des entreprises européennes à assumer de tels investissements et l'absence de restrictions aux investissements étrangers. Elle permettrait en outre à ces entreprises européennes de profiter des coûts moindres sur ces marchés. Nonobstant ses avantages flagrants pour l'industrie, cette stratégie ne peut guère être jugée intéressante dans une perspective européenne ou mondiale.

13. À l'évidence, un choix entre les stratégies de transformation décrites ci-dessus ne doit pas être arrêté pour l'industrie à forte intensité de ressources dans son ensemble. La panacée n'existe pas et la capacité d'appliquer ces stratégies fluctue selon le secteur et le sous-secteur, la localisation, la taille et la puissance de l'entreprise, etc.

#### *Implications pour la politique industrielle*

14. Les politiques ont pour mission de *mettre en place les conditions de base à long terme* - à l'aide d'incitants appropriés afin de faciliter les stratégies de transformation qui seront propices à une politique de compétitivité industrielle durable. L'on distingue fondamentalement quatre courants politiques à cet égard : 1) les politiques d'atténuation à court terme ; 2) les mesures de réglementation des marchés ; 3) les mesures de coordination et les plans d'action ; et 4) les politiques de renforcement des capacités et d'investissement. Entre ces philosophies, la répartition des compétences parmi les strates de gouvernance diffère sensiblement.
15. *Les politiques d'atténuation à court terme* permettent d'accroître la flexibilité de l'industrie pour réagir aux secousses temporaires et amortir les secousses extérieures et elles allègent ou tempèrent les pressions d'ajustement pesant sur l'industrie. L'on peut citer à titre d'exemples les régimes de travail à temps partiel et les primes de mise à la casse que plusieurs États membres ont introduites récemment dans le secteur de l'automobile. Malgré leur efficacité à court terme, ces mesures atténuent les pressions d'ajustement et ne sont donc que peu susceptibles de favoriser une transformation à plus longue échéance.
16. *Les mesures de réglementation des marchés* (souvent à l'échelle européenne) sont destinées à améliorer l'efficacité énergétique et l'impact environnemental des opérations de production. Une approche de type réglementaire transparaît en filigrane de mesures telles que la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) et le système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (EU-ETS). D'autres politiques communautaires, telles que la politique commerciale, jouent également un rôle crucial, s'agissant notamment de l'aspect de la compétitivité extérieure.

17. *Les mesures de coordination et les plans d'action* ont également leur importance. Un dialogue entre les sphères industrielles et politiques présente la plus grande utilité. Aussi bien les industries que les politiques assument leurs propres responsabilités, mais les stratégies de transformation et les réactions politiques doivent concorder. La crise économique et financière a par ailleurs donné une importance accrue à la gouvernance mondiale. Une attention particulière doit être consacrée à l'arrêt du subventionnement des prix de l'énergie, qui produit des conséquences économiques et environnementales perverses. À cet égard, le G20 peut également s'acquitter d'une mission.
18. *Les mesures de renforcement des capacités et d'investissement* mettent l'accent sur les efforts déployés par « l'industrie » pour saisir de nouvelles opportunités et apporter une réponse active et positive aux menaces découlant de la transformation de l'environnement. L'investissement dans le développement technologique et l'innovation est indispensable. D'autres mesures d'appui peuvent comprendre des politiques d'éducation et de formation et des investissements dans les infrastructures, en particulier dans des États membres et des régions en retard de développement. Les politiques de constitution de pôles peuvent être pertinentes dès lors qu'elles sont basées sur une région spécifique et ciblées. Elles se sont révélées constituer de puissantes stratégies complémentaires, fondées sur des plates-formes régionales d'activités économiques.
19. Une caractéristique essentielle de toute nouvelle politique de compétitivité industrielle durable tient à ce qu'elle doit être formulée et exécutée à travers une *gouvernance à niveaux multiples*. La construction d'un cadre fiable et à long terme pour les industries à forte intensité de ressources de l'Union européenne requiert une coordination non seulement entre les mesures d'atténuation à court terme et les mesures de réglementation des marchés à plus long terme, mais aussi au regard des programmes de renforcement des capacités et d'investissement - lesquels appartiennent principalement aux compétences des autorités nationales et régionales. Le défi pour les politiques consiste à accomplir de nouvelles avancées en direction d'un tel canevas, qui permette à l'industrie européenne à forte intensité de ressources de se transformer et de relever les défis actuels et futurs.

# Naar een beleid voor duurzame industriële concurrentiekracht

Discussienota voor EU-Ministers van  
Industrie

## Samenvatting

In opdracht van: Minister van Economie, KMO's,  
Buitenlandse handel en Nieuwe Technologieën van  
de Waalse Regering

ECORYS Brussels NV in samenwerking met IDEA Consult NV

Jan Maarten de Vet  
Paul Baker  
Vincent Duchêne

Brussel, 18 juni 2010

# Samenvatting

## 1.1 Inleiding

1. Deze ‘Discussienota’ kwam tot stand op verzoek van de Regering van het Waalse Gewest in de aanloop naar het Belgische Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Ze wil achtergrondgedachten aanreiken bij een reeks kernpunten die met het oog op de komende bijeenkomsten van de EU-Ministers van Industrie relevant kunnen zijn.
2. De Nota kadert binnen de voorstellen van de Commissie voor de Europa 2020-Strategie. Die Strategie beoordeelt de recente economische en financiële crises – verantwoordelijk voor een achteruitgang van de industriële productie en tewerkstelling met respectievelijk 20% en 10% - als een alarmsignaal voor de EU die momenteel zelf op een scharnierpunt staat.
3. De Strategie wijst niet alleen op de dringende behoefte aan een gepast beleid “*voor een slimme, duurzame en inclusieve groei*” maar beklemtoont ook dat de acties – van zowel beleidsmakers, privésector als burger – zich niet mogen beperken tot incrementele aanpassingen en het op de oude voet verder gaan. Binnen deze context bereidt de EC een Mededeling rond Duurzaam Industrieel Beleid voor die tijdens de herfst van dit jaar verschijnt.
4. De verwachtingen in de EU om een stap voorwaarts te zetten in de ontwikkeling en invoering van een coherent en gecoördineerd, economisch en concurrentiebeleid zijn dan ook heel hoog gespannen; het geschetste kader en de recente installatie van een nieuwe Europese Commissie zijn daar beslist niet vreemd aan. Terwijl de beleidsprioriteiten van afgelopen jaren er grotendeels op gericht waren de gevolgen van de economische en financiële crisis te bezweren, is wellicht nu de tijd aangebroken om de punten die onmiddellijke aandacht vergen even terzijde te leggen en een aantal kernthema’s van een “modern” en “geïntegreerd” industrieel beleid af te bakenen.
5. De brug tussen duurzame ontwikkeling en industriële concurrentie zal onvermijdelijk een van de centrale thema’s en wellicht het belangrijkste overkoepelende thema van het toekomstige industrieel beleid worden. Net om die reden kozen we het label van ‘*Duurzaam Industrieel Concurrentiebeleid*’ als indicator van een nieuw toekomstgericht industrieel beleid.
6. Deze Discussienota bestaat uit drie nauw verweven delen. Deel I schetst het algemene kader voor een Duurzaam Industrieel Concurrentiebeleid en wordt

gevolgd door twee bijdragen die de toepassing van dit kader op specifieke domeinen illustreren: KMO's, Innovatie en Groei (Deel IIA) en Transformatie en Grondstoff-intensieve industrieën (Deel IIB). In deze Samenvatting belichten we de hoogtepunten van elk van deze bijdragen.

## 1.2 Algemeen kader (Deel I)

### *Context en achtergrond*

1. Dat opkomende economieën erin zijn geslaagd om zich binnen de zogenaamde hoogtechnologische sectoren te positioneren als belangrijke concurrenten, bewijst dat het intrinsieke technologische niveau van een sector de komst van concurrenten niet belet. De relatieve positie binnen de sectoren van de uiteenlopende technologiecategorieën (met andere woorden laag-, midden- en hoogtechnologische sectoren) heeft een minder sterke impact op de buitenlandse concurrentiekracht van de EU-industrie dan op het vermogen van EU-ondernemingen om binnen een waaier van sectoren *technologieën op innovatieve wijze met succes toe te passen of technologieën aan specifieke marktvereisten aan te passen* (vb. productdifferentiëring en specialisering).
2. Met technologische ontwikkelingen verbonden transformatieprocessen veronderstellen niet enkel hoogtechnologische productiesectoren, maar ook *innovatieve technologische toepassingen* binnen minder hoogtechnologische sectoren. De concurrentiekracht spint vaak meer garen bij strategieën (vb. slim specialiseren) die voortbouwen op bestaande activa (vb. vaardigheden en expertise, beschikbare menselijke interactie, omgevingsomstandigheden, toegankelijkheid van de markt, enz.) dan te kiezen voor de kant van de technologische winnaar.
3. Terwijl de fundamentele factoren voor (externe) concurrentiekracht uit materiële factoren bestaan, zijn de factoren die bedrijven in staat stellen zich van hun concurrenten te onderscheiden in toenemende mate *immaterieel*. Kwaliteit, branding, aanpassing aan de wensen van de klant en het verstrekken van productgebonden service zijn eveneens cruciale factoren die de EU-industrieën in staat stellen te innoveren en zich in de “up-market” productsegmenten en binnen productsegmenten met een hoge toegevoegde waarde te positioneren.
4. *'Homogeen', 'onafhankelijk' en 'nationaal' zijn als omschrijving niet langer van toepassing op industriële sectoren*. De complexiteit van de waardeketens neemt hand over hand toe; bovendien vlakt hun onderlinge verwevenheid de traditioneel sectorgebonden categorieën en geografische grenzen uit. Dat wijst erop dat netwerken van leveranciers en innovatiepartners, het behoud van een gediversifieerde industriële grondslag en de toegang tot gespecialiseerde ondersteunende vaardigheden aan belang winnen.
5. Naarmate de technologische slagkracht van opkomende economieën zoals China, India of Brazilië toeneemt, wordt het moeilijker om de industriële activiteiten en marktsegmenten af te bakenen waarin zij tot belangrijke concurrenten zullen uitgroeien. Terwijl andere “hoogontwikkelde” economieën aankijken tegen lage nationale groeicijfers en tegen een toenemende concurrentie van opkomende

economieën, zal de concurrentiedruk op de internationale markten, specifiek dan binnen de ‘up-market’ productsegmenten en productsegmenten met hoge toegevoegde waarde waarin de EU-industrie actief is, naar alle waarschijnlijkheid enkel nog toenemen. Bovendien bestaat *de kans dat er zich in de toekomst meer onvoorziene en plotse verschuivingen* in de relatieve concurrentiekracht zullen voordoen.

### *Gevolgen voor het industrieel beleid*

6. *Het industrieel beleid vergt een fijner resolutieniveau* dan de traditionele indeling van de industriële (en diensten-)sectoren en moet het mogelijk maken om het traditionele concept van industriële sector van binnenuit te bekijken. Aan de hand daarvan moeten zowel de motor achter de concurrentiekracht als de gevolgen voor de verschillende industriële activiteiten in beeld worden gebracht. Anderzijds is er een meer holistische benadering nodig van de wijdvertakte onderlinge verwevenheid die zowel de prestaties als de concurrentiekracht van de industrie beïnvloedt. Zo'n benadering maakt ook de evaluatie en integratie van het ruime spectrum aan beleidslijnen en maatregelen mogelijk die de industrie beïnvloeden.
7. Misschien is het ogenblik aangebroken om een punt te zetten achter het gebruikelijke onderscheid tussen horizontale en sectorgebonden (of sectorale) beleidsbenaderingen. Bij het ontwerp en de invoering van een Beleid van Duurzame Industriële Concurrentie *dient de aandacht veeleer uit te gaan naar een combinatie van generieke en specifieke beleidslijnen*, toegespitst op specifieke bedrijfscategorieën of elementen binnen waardeketens, of op het aanhalen van banden en de totstandbrenging van synergieën binnen waardeketens (vb. het centraal stellen van jonge, innovatieve ondernemingen of clustergerichte beleidslijnen).
8. De grotere onvoorspelbaarheid en het verhoogde tempo waarmee veranderingen zich voltrekken, maakt het voor bedrijven – en beleidsmakers – moeilijker en gecompliceerder om strategieën voor de ontwikkeling en het behoud van concurrentiekracht te formuleren. Een beleid van duurzame industriële concurrentie moet *anticiperen op potentiële toekomstige ontwikkelingen* – ongeacht of zij van technologische dan wel van andere factoren zijn afgeleid– en de aard van hun mogelijke impact op de internationale concurrentie sterker beklemtonen.
9. De reactiesnelheid van industrieën op plotse veranderingen binnen de mededinging en op de drijvende krachten achter de concurrentie, zal wellicht enkel aan belang winnen. Dit veronderstelt dat beleidskaders de *flexibiliteit* van de industrie zouden schragen, zodat ondernemingen snel op plotse veranderingen kunnen inspelen en hun transformatiestrategieën vlotter invoeren.
10. Frequente wijzigingen van het regelgevende kader creëren een grotere onzekerheid en onvoorspelbaarheid waardoor belangrijke beslissingen voor de concurrentiekracht en de processen van industriële transformatie vertraging kunnen oplopen. *Een stabiel – of althans voorspelbaar – en transparant regelgevend kader is belangrijk opdat* ondernemingen een langetermijnstrategie kunnen ontwikkelen als basis voor hun bedrijfsplanning en investeringsbeslissingen.

11. De toenemende geografische complexiteit van de industriële waardeketens, marktintegratie en de globale aard van de meest urgente uitdagingen voor een industriebeleid blijkt uit de toenemende – zowel positieve als negatieve – ‘doorwerkingseffecten’ van het beleid op regionaal en nationaal niveau, maar ook binnen sectoren en bedrijfsactiviteiten en binnen beleidsdomeinen. Dit leidt tot de cruciale vraag hoe de coherentie, coördinatie en integratie van beleidsbenaderingen binnen verschillende beleidsdomeinen en op diverse regeringsniveaus daadwerkelijk en efficiënt kunnen worden verzekerd en pleit voor de invoering van een *multidimensioneel bestuurskader* voor een EU-overkoepelend Duurzaam Industrieel Concurrentiebeleid.

### 1.3 KMO's, innovatie en groei (Deel IIA)

#### *Context en achtergrond*

1. Kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) vormen de *overgrote meerderheid van de Europese bedrijven* (meer dan 95%). Binnen de EU-27 zijn ze goed voor meer dan twee derde van alle werknemers in de niet-financiële sectoren van de economie en vertegenwoordigen ze om en nabij 60% van de toegevoegde waarde van de niet-financiële sectoren van de economie. Een Beleid van Duurzame Industriële Concurrentie kan dan ook alleen maar slagen als het op de KMO-populatie is afgestemd.
2. Belangrijk om te weten is dat KMO-innovatie zich niet beperkt tot hoogtechnologische innovatie, maar zich net zo goed uitstrekt tot productieprocessen, bedrijfsmodellen, organisatorisch ontwerp en technologieën. Hoewel innovatie in KMO's grotendeels incrementeel is en niet door een langetermijnstrategie wordt gestuurd, beklemtoont een aantal studies het *belang van uiterst innovatieve, sterk groeiende KMO's voor de economische groei en industriële transformatie*.
3. Opdat een beleid voor Duurzame Industriële Concurrentiekracht vruchten kan afwerpen – m.a.w. *de transformatie naar een groen(er)e, duurzame economie ondersteunen* – moeten er meer jonge, innovatieve ondernemingen komen die nieuwe activiteiten tot een minimale kritische massa (cumulatief proces) doen ontstaan en meer innovatieve KMO's die nieuwe (duurzame) technologieën en innovaties kunnen ondersteunen.
4. Wat het gebruik en de exploitatie van innovaties betreft, *kunnen specifieke beperkingen aan KMO-innovatie* worden onderkend. Een overzicht van de meest frequent aangehaalde beperkingen: beperkte toegang tot financiële middelen voor innovatie; moeilijkheden bij het toe-eigenen van de voordelen van onderzoek en innovatie; een gebrekkig vermogen om innovaties te absorberen; een loodzwaar regelgevend en administratief kader; en een tekort aan doeltreffende opleidings- en vormingsprogramma's.
5. Anderzijds *remmen ook specifieke factoren de groei van innovatieve KMO's af*. Het groeiprofiel van KMO's met uitvalsbasis in de EU blijkt minder dynamisch dan KMO's die elders, en met name in de VS, zijn gevestigd. Voor dit gebrek aan dynamisme kunnen verschillende verklaringen naar voor worden geschoven. De twee volgende factoren worden echter het vaakst aangehaald: de marktfragmentering en

barrières die de markttoegang versperren en de werking van de financiële markten, met name voor bedrijfskapitaal.

6. De verregaande aanpassingen om de moderne externe uitdagingen het hoofd te kunnen bieden doen sommige commentatoren ertoe besluiten dat de wijze waarop bedrijven – en beleidsvoerders - aankijken tegen concurrentiekracht, economische groei en het scheppen van tewerkstelling, met name dan bij de overgang naar een duurzame ('groene') langetermijnstrategie, een fundamentele “*paradigm shift*” vereist. Het aanpassingsvermogen van KMO's is heel wat groter dan dat van grote ondernemingen die “gevangen zitten” in bestaande bedrijfspraktijken en productieprocessen. Globaal genomen en vanuit het beleidsperspectief moeten bestaande ondernemingen tot de vereiste aanpassingen worden aangemoedigd om de overgang naar een nieuwe duurzame groei mogelijk te maken.

### *Gevolgen voor het industrieel beleid*

7. Als uitgangspunt voor een beleidsrespons stroomlijnt de *Small Business Act* (en de daadwerkelijke invoering ervan door de lidstaten) het brede spectrum van de KMO-relevante beleidslijnen. De *Small Business Act* beschikt over het nodige potentieel om de groeiomstandigheden voor Europese KMO's aanzienlijk te verbeteren. Anderzijds moet ook de “dimensie innovatie” binnen de invoering van de *Small Business Act* worden versterkt of moet er een specifieke ‘SBA voor Innovatie’ komen. Verder vergt ook de brug tussen de SBA (en de implementatie ervan) en de aanstaande 2010 “Innovatiewet” specifieke aandacht.
8. Paradoxaal genoeg versterkt de globalisering het belang van plaatselijke situaties en de plaatselijke verankering. *Innovatieve clusters* zijn een mogelijk antwoord: zij vereenvoudigen de technologie-overdracht binnen en naar de KMO-populatie en dragen bij tot de internationalisering van KMO's door ze meer afdoend te binden aan grote ondernemingen of andere internationale partners. De integratie van dynamische en innovatieve KMO's in clusters is gelijktijdig essentieel om clusters te verheffen tot hogere niveaus van uitmuntendheid en innovatie. Daarom is het belangrijk om de ontwikkeling te koesteren van internationaal concurrentiekrachtige en innovatieve clusters die KMO's beter in hun strategie en activiteiten integreren.
9. De algemene KMO-gerichte beleidslijnen moeten worden gecombineerd met meer *gerichte instrumenten die de subgroepen van de KMO-populatie beogen*. De specifieke ondersteuning van “uiterst innovatieve ondernemingen met een hoge groeifactor” moet gepaard gaan met maatregelen aangepast aan “lower-tech KMO's” opdat de innovaties zich binnen het volledige industriële weefsel volop kunnen ontploegen. In het kader van dergelijk specifiek beleid is het cruciaal dat de dialoog tussen de beleidsmakers en de KMO-populatie wordt gekoesterd; dit kan bijvoorbeeld gebeuren door uitwisseling van goede praktijken over de te gebruiken instrumenten.
10. De door de crisis veroorzaakte kredietmoeilijkheden vereisen een aanpak van de beperkte *toegang tot financiële middelen voor KMO's*. Heel belangrijk is dat we blijven werken aan de totstandkoming van een Eengemaakte markt voor risicokapitaal. Anderzijds is ook een verruiming van andere financiële instrumenten (zoals garantiëprogramma's) wenselijk. Die moeten een uitbreiding en expansie van het innovatietraject van KMO's mogelijk maken.

11. Het beleid ter ondersteuning van innovatie en technologische ontwikkeling was heel lang louter op de aanbodzijde toegespitst. Maar de trend naar meer *vraaggestuurde beleidsinstrumenten* is ook belangrijk en moet worden versterkt; dit vormt immers een andere belangrijke manier om de risico's voor KMO's te verminderen door de gezamenlijke vraag naar nieuwe producten en diensten te stimuleren en uit te breiden. Wat het overheidsaspect betreft, bieden markten voor overheidsopdrachten belangrijke hefboomeffecten. De instrumenten van de vraagzijde en die van de aanbodzijde zouden verder beter met elkaar moeten worden verbonden en worden geïntegreerd.
12. Als onderdeel van een nieuw kader voor beleidslijnen voor KMO's, innovatie en groei moet de *dimensie van multi-level governance (meerlagig bestuur)* opnieuw worden bekeken. Deze dimensie omvat twee coherentietypes: enerzijds een meer 'horizontale' coherentie (m.a.w. tussen de beleidslijnen, beleidsinstrumenten) en anderzijds een meer "verticale" coherentie (m.a.w. tussen de bestuursniveaus).
13. Om het meerlagige bestuur van innovatie-ondersteuning ten aanzien van KMO's te verbeteren, moet *met meerdere aspecten* rekening worden gehouden. Het is belangrijk om het gebruik en de toepassing van impactstudies binnen de lidstaten en de beoordeling van de interacties tussen beleidlijnen en bestuursniveaus uit te breiden. Anderzijds is het van kapitaal belang dat er overeenstemming wordt bereikt over gezamenlijke en gemeenschappelijke thematische referentiekaders en gemeenschappelijke doelen. Tot slot moeten de regionale innovatiestrategieën op EU-niveau beter op de onderzoeks- en innovatieagenda's worden afgestemd.

## 1.4 Transformatie en de Grondstof-intensieve industrieën (Deel IIB)

### *Context en achtergrond*

1. Tot voor kort konden de EU Grondstof-intensieve industrieën door uitgebreide herstructureringsmaatregelen vrij goed weerstaan aan de problemen waarmee ze werden geconfronteerd. Ze *herstructureerden diepgaand* en positioneerden zich als betrouwbare leveranciers van kwaliteitsvolle en gespecialiseerde producten voor de meest veeleisende sectorale afnemers.
2. Als gevolg van de economische crisis is door een snelle en zware inkrimping van de downstream markten de *vraag ingestort*. De vraag naar halffabrikaten zoals hout, papier en producten van papier, chemicaliën, metaal en niet-metalen minerale producten werd door de dalende vraag in het bijzonder getroffen.
3. Vooruitblikkend verwachten we dat *het vooral de opkomende markten zullen zijn die de vraag naar industriële producten weer zullen doen opleven*. Landen als China en Brazilië drijven de investeringen in infrastructuur op en net die investeringen zijn de drijvende kracht van de Chinese economie. Voor de toekomstige groeiverwachtingen van de EU-grondstof-intensieve industrieën wordt het cruciaal dat ze een graantje van deze ontwikkelingen meepikken; niet enkel hun slagkracht op het vlak van kosten, maar ook markttoegang speelt daarbij een doorslaggevende rol (vb. tarifaire, niet-tarifaire en andere informele barrières).

4. *De blootstelling aan de wereldwijde concurrentie*, vooral in prijsgevoelige segmenten, neemt toe; sectoren zoals de glas- en keramiekindustrie die voordien betrekkelijk uit de wind bleven, ervaren in toenemende mate de gevolgen van de wereldwijde concurrentie. Heel wat EU-grondstof-intensieve industrieën voerden al ingrijpende aanpassingen door om de toenemende wereldwijde concurrentie het hoofd te bieden. Die aanpassingen vertaalden zich onder meer in een efficiënter productieapparaat, met een aantal onvermijdelijke sluitingen van productievestigingen en banenverlies tot gevolg.
5. De afgelopen jaren *fluctueerden de prijzen van basisproducten en energie* als nooit tevoren; verwacht wordt dat het onvoorspelbare karakter van de prijsevolutie zal aanhouden of zelfs nog verder zal toenemen. Vraag en aanbod zijn maar een gedeeltelijke verklaring voor de schommelingen; ook andere factoren die verband houden met de financiële markten lijken een rol te spelen.
6. Voor het probleem van hogere kosten voor basisproducten en energie kondigt zich binnen afzienbare tijd, noch op lange termijn, een oplossing aan. De toenemende aanwijzingen dat verschillende niet-OESO-landen opteren voor een soort van *energieprijssubsidies* wekt nog meer onrust. Geraamd wordt dat in 2008 wereldwijd \$ 557 miljard aan energiesubsidies werden toegekend, wat aanzienlijk hoger ligt dan de schattingen van het jaar voordien (\$ 342 miljard).
7. *Het veiligstellen van een continue toegang tot zowel energie als grondstoffen* vormt een bijzondere uitdaging. De toegang tot het aanbod wordt uitermate kritiek wanneer een scherpe vraag en een geconcentreerd aanbod en strategische positionering (bijvoorbeeld in de vorm van het aanleggen van voorraden, overwegend door niet-OESO-landen) tekorten op de internationale markten doen ontstaan. Zelfs al kan het zuiver binnenlands perspectief dergelijke acties rechtvaardigen, dan nog heeft het aanleggen van strategische voorraden door landen zoals China een gigantische impact op de wereldwijde markten voor energie en basisproducten.
8. Bij het opstellen van de energie- en milieuwetgeving werd er binnen de Gemeenschap rekening gehouden met de concurrentievereisten van specifieke EU-industrieën. Dit blijkt echter veeleer een adhoc-gebeuren; vrijstellingen worden eerder op tijdelijke basis toegekend terwijl de onderliggende - op kosten gebaseerde - verschillen meer structureel zijn van aard. *Het ontbreekt echter aan een beleidskader op lange termijn* waarin de toekomst van de EU-grondstof-intensieve industrie zich kan ontwikkelen en omvormen.
9. De EU-producenten die geconfronteerd worden met hogere kosten binnen de EU – vb. voor energie of als gevolg van de toepassing van de milieuwetgeving – en die aan de klanten via prijsverhogingen willen doorrekenen, worden daarin door de aard van de internationale markten (m.a.w. prijsbepaling op de globale markt) ingeperkt. De hogere prijzen opgelegd aan producenten uit de EU *beknotten de concurrentiekracht* op zowel de binnenlandse als de exportmarkt. Worden er geen invoertarieven of compenserende maatregelen voor export getroffen, dan dreigen een toename van de invoer en een daling van de uitvoer met alle negatieve gevolgen voor de EU-handelsbalans.

10. Vooruitzichten van zwakpresterende EU-industrieën aangewezen op grondstoffen dreigen op hun beurt *ernstige gevolgen te hebben voor andere EU-industrieën stroomafwaarts* in de waardeketen. Enerzijds kunnen deze downstream industrieën in toenemende mate afhankelijk worden van goederen ingevoerd door niet-EU-leveranciers, met mogelijk bijkomende risico's voor de bevoorradingszekerheid. Het ondermijnen van de interactie tussen de EU-industrieën die aangewezen zijn op grondstoffen en andere componenten van het EU-industriële landschap kan ook de synergie tussen de industrieën onderling (vb. ontwikkeling van nieuwe producten en materialen, en aanpassing aan de wensen van de klant) beknotten wat voor beide partijen nadelig is.
11. Het uitblijven van een oplossing voor de problemen waarmee de grondstof-intensieve industrieën worden geconfronteerd, heeft niet alleen negatieve gevolgen voor de industrieën zelf, maar houdt ook *een wereldwijde bedreiging voor het milieu* in: de internationale energiebehoefte en de negatieve milieu-impact dreigen door een verschuiving van de productie van binnen de EU naar vestigingen buiten de EU alleen maar toe te nemen.
12. Voor de transformatie van de in de EU gevestigde grondstof-intensieve industrie dienen zich in grote lijnen drie strategieën aan.
  - a. *Procesinnovatie en een minder intensief gebruik van grondstoffen.* Investerings in technologieën en productiemethodes die minder grondstoffen en minder energie vergen, zijn een cruciale transformatiestrategie. Voor de energie-intensieve industrieën die werken met primaire grondstoffen zoals chemie en staal, hangt een potentiële stijging van de energieproductiviteit nauw samen met de essentiële procestechnologieën.
  - b. *Overstap naar “up-market” segmenten.* Als reactie op de globaliseringsdruk zijn EU-industrieën zich gaan specialiseren en hebben zij hun producten gedifferentieerd; ze stapten over naar nichemarkten en naar “up-market” segmenten. Voor bepaalde grondstof-intensieve industriële takken kan de overstap naar segmenten met een hogere toegevoegde waarde behoorlijk wat moeilijkheden creëren, zeker wanneer ze er niet in slagen hun producten te diversifiëren of technologische intensiteit niet als troef kunnen uitspelen. En toch beperken investeringen en ontwikkelingen in ‘up-market’ segmenten de blootstelling van de industrie aan de gevolgen van de gevoeligheden aan de aanbodzijde.
  - c. *Versterkte aanwezigheid in groeiemarkten en relocatie naar lagekostenlanden.* Deze strategie veronderstelt dat EU-bedrijven dergelijke investeringen daadwerkelijk aangaan en dat er geen beperkingen aan buitenlandse investeringen worden opgelegd. Dit stelt EU-ondernemingen ook in staat te profiteren van de lagere kosten op deze markten. Ondanks overduidelijke voordelen voor de industrie kan deze strategie vanuit een Europees of globaal perspectief nauwelijks gunstig worden genoemd.

13. Het spreekt voor zich dat de keuze tussen voornoemde transformatiestrategieën niet voor de volledige groep van grondstof-intensieve industrieën moet worden gemaakt. Er bestaat geen  *eenvormige oplossing*  en de mogelijkheid om dergelijke strategieën door te voeren zal afhangen van de sector en de subsector, van de locatie, de grootte en de sterkte van de ondernemingen, enz.

#### *Gevolgen voor het industriële beleid*

14. De rol van beleidsmakers bestaat erin  *randvoorwaarden op lange termijn*  te scheppen. Dit moet gebeuren door gepaste incentives ter promotie van de transformatiestrategieën die zullen bijdragen tot een Beleid van Duurzame Industriële Concurrentie. Hiervoor onderscheiden we principieel vier beleidspistes: 1) een verzachtend beleid op korte termijn; 2) maatregelen met betrekking tot marktregulering; 3) coördinatiemaatregelen en actieplannen; 4) capaciteitsopbouw en investeringsbeleid. De bevoegdheden van de verschillende bestuursniveaus ten aanzien van deze beleidspistes variëren aanzienlijk.
15.  *Een verzachtend beleid op korte termijn*  verhoogt de flexibiliteit van de industrie om te reageren op tijdelijke schokken, om de kracht van externe schokken te dempen en om de druk op de industrie om zich aan te passen te temperen of milderden. Voorbeelden daarvan zijn maatregelen zoals een verkorte arbeidsduur en schrootpremies binnen de automobielsector die verschillende lidstaten onlangs invoerden. Ondanks de efficiëntie daarvan op korte termijn temperen dergelijke maatregelen de druk om aanpassingen door te voeren; om die reden zijn ze dan ook weinig geschikt om op lange termijn bij te dragen tot transformatie.
16.  *Maatregelen met betrekking tot marktregulatie (vaak op EU-niveau)*  zijn erop gericht de energie-efficiency en de milieu-impact van productieprocessen te verbeteren. De IPPC Richtlijn (Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging) en het EU-ETS Handelsschema voor Broeikasgassen gaan uit van een algemeen regelgevende benadering. Andere beleidslijnen van de Gemeenschap zoals het handelsbeleid spelen ook een cruciale rol, vooral dan voor de punten die raken aan de dimensie van de buitenlandse concurrentiekracht.
17.  *Coördinatiemaatregelen en actieplannen*  zijn ook belangrijk. Een dialoog over het industriebeleid is van kapitaal belang. Zowel de industrie als de beleidsmakers hebben hun eigen verantwoordelijkheden, maar de strategieën en het beleid inzake transformatie moeten op elkaar worden afgestemd. Door de economische en financiële crisis heeft ook het concept van een globaal bestuur aan belang gewonnen. Specifieke aandacht dient uit te gaan naar de kwestie van de gesubsidieerde energieprijzen, die zowel economisch als ecologisch perverse gevolgen hebben. In dit verband is ook een rol voor de G20 weggelegd.
18.  *Capaciteitsopbouw en investeringsmaatregelen*  gericht op inspanningen van de ‘industrie’ om nieuwe opportuniteiten te exploiteren en actief en positief te reageren op bedreigingen als resultaat van veranderde omstandigheden. Investeren in technologische ontwikkeling en innovatie is van vitaal belang. Andere ondersteunende maatregelen kunnen de vorm aannemen van een onderwijs- en

opleidingsbeleid en investeringen in infrastructuur, met name dan in minder ontwikkelde lidstaten en regio's. Clusterbeleid kan als instrument heel krachtig zijn, omdat dit lokaal gebonden is en heel doelgericht. Dergelijke beleidslijnen hebben aangetoond dat ze erg krachtige aanvullende strategieën vormen, uitgaande van gebiedsspecifieke hubs van economische activiteit.

19. Een van de wezenlijke elementen van een nieuw Beleid inzake Duurzame Concurrentie is dat het via een *multi-level governance* moet worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Het creëren van een betrouwbaar kader op lange termijn voor de EU-grondstof-intensieve industrieën veronderstelt niet alleen coördinatie tussen de verzachtende maatregelen op korte termijn en de marktreguleringsmaatregelen op lange termijn, maar ook coördinatie met capaciteitsopbouw en investeringsprogramma's – die grotendeels het bevoegdheidsdomein van de nationale en regionale overheid vormen. De uitdaging voor de beleidsmakers zal erin bestaan verdere stappen te zetten in de ontwikkeling van een dergelijk kader dat de EU grondstof-intensieve industrie moet helpen bij de transformatie en in staat stelt het hoofd te bieden aan de actuele en toekomstige uitdagingen.

# Auf dem Weg zu einer Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit

Themenpapier an die EU Minister für Industrie

Kurzfassung

Studie für: Ministre de l'Economie, des PME, du  
Commerce extérieur et des Technologies nouvelles  
du Gouvernement Wallon

ECORYS Brussels NV in Zusammenarbeit mit IDEA Consult NV

Jan Maarten de Vet  
Paul Baker  
Vincent Duchêne

Brüssel, 18. Juni 2010

# Kurzfassung

## 1.1 Einleitung

1. Dieses „Themenpapier“ wurde im Auftrag der Regierung der Wallonischen Region im Vorgriff auf die anstehende belgische Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union erstellt. Es soll die Diskussion zu einigen Schlüsselthemen anregen, die im Kontext der anstehenden Treffen der europäischen Minister für Industrie von Bedeutung sein könnten.
2. Das Papier wurde vor dem Hintergrund der Vorschläge der Europäischen Kommission für die Strategie Europa 2020 erstellt. Im Rahmen dieser Strategie wird die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise – in der die industrielle Produktion um rund ein Fünftel zurückgegangen ist und die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie zehn Prozent abgenommen hat – als „Weckruf“ für die Europäische Union beschrieben, während ebenfalls beschrieben wird, dass sich die EU derzeit „im Wandel“ befindet.
3. Die Strategie versucht nicht nur, das Bewusstsein für die Dringlichkeit in Bezug auf die Einführung von Richtlinien zu schärfen, die erforderlich sind, um „ein kluges, nachhaltiges und ganzheitliches Wachstum zu generieren“, sondern sagt auch, dass die erforderlichen Aktivitäten – der politischen Entscheidungsträger, der Privatwirtschaft und der Bürger – über schrittweise Anpassungen und Basteleien mit konventionellen Praktiken hinaus gehen müssen. In diesem Kontext bereitet die Europäische Kommission eine Mitteilung über eine nachhaltige Industriepolitik vor, die im Herbst dieses Jahres veröffentlicht werden soll.
4. Vor diesem Hintergrund und mit der vor Kurzem neu eingesetzten Europäischen Kommission sind die Erwartungen bezüglich der Fähigkeit der Europäischen Union, Fortschritte in der Entwicklung und Einführung einer einheitlichen und koordinierten Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit zu erzielen, hoch. Während die politischen Prioritäten in jüngster Vergangenheit von der Notwendigkeit geprägt waren, auf die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu reagieren, ist jetzt die Zeit gekommen, einen Schritt von den aktuellen Problemen zurück zu treten, um einige der Schwerpunkte auszumachen, die in einer „modernen“ und ganzheitlichen Industriepolitik angegangen werden müssen.
5. Die Zusammenführung von nachhaltiger Entwicklung und industrieller Wettbewerbsfähigkeit wird unweigerlich zu den zentralen Themen der

zukünftigen Industriepolitik gehören – und wahrscheinlich das übergreifende Thema sein. Aus diesem Grund haben wir uns für die Überschrift „Auf dem Weg zu einer Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit“ als Hinweis auf die neue, zukunftsweisende Industriepolitik entschieden.

6. Das Themenpapier besteht aus drei Teilen, die eng miteinander verbunden sind. Es beginnt mit der Präsentation der allgemeinen Rahmenbedingungen für eine Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit (Teil I), gefolgt von zwei Teilen, in denen diese Rahmenbedingungen auf spezielle Bereiche angewandt werden: KMU, Innovation und Wachstum (Teil IIA) und Transformation und ressourcenintensive Industrie (Teil IIB). Diese Kurzfassung wird die Schwerpunkte dieser Teile zusammenfassen.

## 1.2 Allgemeine Rahmenbedingungen (Teil I)

### *Kontext und Hintergrund*

1. Die Fähigkeit der Schwellenmärkte, sich als wichtige Konkurrenten in den sogenannten „High-tech-Sektoren“ zu etablieren, hat gezeigt, dass das spezifische technologische Niveau eines Sektors keinen Schutz vor Wettbewerb bietet. Tatsächlich hat die externe Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft wenig mit ihrer relativen Position in Sektoren mit verschiedenen Technologiekategorisierungen (beispielsweise low-, medium- oder high-tech) zu tun, sondern mehr mit der Fähigkeit der europäischen Unternehmen, Technologien auf innovativen Wegen erfolgreich umzusetzen oder marktspezifische Technologien anzuwenden (beispielsweise Produktdifferenzierung und Spezialisierung).
2. In Transformationsprozesse, die mit technologischen Entwicklungen verbunden sind, sind nicht nur die hochtechnologischen Fertigungssektoren einbezogen, sondern auch innovative Technologieanwendungen in Low-tech-Sektoren. Die Wettbewerbsfähigkeit wird sich eher durch Strategien (beispielsweise kluge Spezialisierung), die auf vorhandenem Stärken aufbauen (beispielsweise Fertigkeiten und Fähigkeiten, verfügbarer physischer Input, Umweltbedingungen, Marktzugangsbedingungen usw.), verbessern als durch das Aufspringen auf den aktuellen „Technologiezug“.
3. Während greifbare Faktoren das Fundament für die (externe) Wettbewerbsfähigkeit legen, sind Faktoren, die die Fähigkeit der Unternehmen, sich von ihren Konkurrenten abzuheben, unterstreichen, in zunehmendem Maße nicht greifbar. Faktoren wie Qualität, Markenbildung, Kundenanpassung und die Bereitstellung produktbezogener Dienstleistungen können ebenfalls als wesentlicher Faktor dafür angesehen werden, die europäische Industrie in die Lage zu versetzen, Innovationen auf den Weg zu bringen und sich in „exklusiven“ und „besonders wertschöpfenden“ Produktsegmenten anzusiedeln.
4. Industriesektoren können nicht länger als homogen, unabhängig und national behandelt werden. Die Wertschöpfungsketten sind zunehmend komplex und miteinander verknüpft, wobei sie traditionelle sektorbasierte Kategorien und

geographische Grenzen durchdringen. Diese Tatsache weist auf die wachsende Bedeutung von Lieferantennetzwerken und Innovationspartnern, der Bewahrung einer diversifizierten industriellen Grundlage und des Zugangs zu spezialisierten unterstützenden Kompetenzen hin.

5. Da Schwellenmärkte wie China, Indien oder Brasilien ihre eigenen technologischen Fähigkeiten verbessern, werden die industriellen Aktivitäten und Marktsegmente, in denen diese Märkte zu bedeutenden Wettbewerbern werden, zukünftig nicht mehr so offensichtlich sein. Darüber hinaus wird der Wettbewerbsdruck auf den internationalen Märkten, insbesondere in den „exklusiven“ und „besonders wertschöpfenden“ Produktsegmenten, in denen die europäische Industrie vertreten ist, erwartungsgemäß steigen, da andere „entwickelte“ Volkswirtschaften mit einem geringen Binnenwachstum und einem wachsenden Wettbewerb mit den Schwellenmärkten kämpfen. Dementsprechend könnte sich in Zukunft die Möglichkeit unvorhergesehener und plötzlicher Verschiebungen im Wettbewerbsverhältnis erhöhen.

#### *Auswirkungen auf die Industriepolitik*

6. Die Industriepolitik erfordert eine feinere Rasterung, als die gängigen Klassifizierungen in den Industriesektoren (und Dienstleistungssektoren) bieten, die einen Einblick in die gängigen Auffassungen der Wirtschaftssektoren und das Verständnis für die Triebfedern des Wettbewerbsfähigkeit und ihre Auswirkungen auf verschiedene Wirtschaftsaktivitäten erlaubt. Gleichzeitig wird ein ganzheitlicheres Bild benötigt, das die weitreichenden Verkettungen berücksichtigt, die die Leistungsfähigkeit der Industrie beeinflussen, und die Bewertung und Integration von Maßnahmen in einem breiten Politikspektrum beinhaltet, die die Industrie beeinflussen.
7. Es ist vielleicht an der Zeit, einen Strich durch die gängige Unterscheidung zwischen horizontalen und sektorbasierten (oder sektoralen) politischen Ansätzen zu machen. Bei der Entwicklung und Umsetzung einer Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit sollte der Verbindung von allgemeinen Maßnahmen mit gezielten Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, die sich auf spezifische Unternehmenskategorien oder Elemente in den Wertschöpfungsketten beziehen, oder der Stärkung von Verbindungen und der Schaffung von Synergien innerhalb der Wertschöpfungsketten (beispielsweise die Konzentration auf junge, innovative Unternehmen oder Cluster basierte Maßnahmen).
8. Die größere Unvorhersagbarkeit in Kombination mit schnelleren Änderungen sorgt für ein schwieriges und kompliziertes Umfeld für Unternehmen – und politische Entscheidungsträger – zur Formulierung von Strategien für die Entwicklung und Erhaltung industrieller Wettbewerbsfähigkeit. Eine Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit sollte die Bedeutung der Vorwegnahme potenzieller zukünftiger Entwicklungen stärker betonen - und zwar unabhängig davon, ob diese auf technologischen oder anderen Faktoren beruhen - und die Natur ihrer möglichen Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

9. Die Geschwindigkeit, mit der Unternehmen auf plötzliche Änderungen im Wettbewerb und bei den Triebfedern der Wettbewerbsfähigkeit reagieren können, wird wahrscheinlich eine immer wichtigere Rolle spielen. Dies bedeutet auch, dass politische Rahmenbedingungen die Flexibilität der Wirtschaft in Bezug auf die schnelle Reaktion auf plötzliche Änderungen unterstützen und die Einführung von Transformationsstrategien erleichtern müssen.
10. Häufige Änderungen der Vorschriften verstärken die Probleme der Unsicherheit und Unvorhersagbarkeit, die Entscheidungen verzögern, die wichtige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit haben könnten, und die Prozesse der wirtschaftlichen Transformation verlangsamen könnten. Die Stabilität – oder wenigstens Vorhersagbarkeit – und Transparenz der Vorschriften sind wichtig für Unternehmen, um eine langfristige Prognose als Grundlage für ihre Geschäftsplanung und Investitionsentscheidungen zu ermöglichen.
11. Die wachsende geographische Komplexität industrieller Wertschöpfungsketten, die Integration von Märkten und der globale Charakter der drängendsten industriepolitischen Herausforderungen können in wachsenden politischen „Spillover-Effekten“ – sowohl im Positiven wie auch im Negativen – über alle Regionen und Länder, Sektoren und Wirtschaftsaktivitäten sowie Politikbereiche hinweg beobachtet werden. Damit stellt sich die zentrale Frage, wie die Kohärenz, Koordination und Integration politischer Ansätze über verschiedene Politikbereiche und Regierungsebenen effektiv und effizient sichergestellt werden können, was für die Etablierung mehrdimensionaler politischer Rahmenbedingungen für die Förderung nachhaltiger industrieller Wettbewerbsfähigkeit spricht.

### 1.3 KMU, Innovation und Wachstum (Teil IIA)

#### *Kontext und Hintergrund*

1. Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) stellen die überwältigende Mehrheit der europäischen Unternehmen (über 95 %) dar. In den 27 Mitgliedsstaaten der EU sind mehr als zwei Drittel der Arbeitnehmer, die nicht im Finanzsektor tätig sind, in kleinen und mittelständischen Unternehmen beschäftigt und haben KMU einen Anteil von fast 60 % an der wirtschaftlichen Wertschöpfung außerhalb des Finanzsektors. Deshalb ist jeder Versuch der Förderung nachhaltiger industrieller Wettbewerbsfähigkeit zum Scheitern verurteilt, wenn dieser nicht auf die Bedürfnisse der KMU abgestimmt ist.
2. Man muss berücksichtigen, dass KMU-Innovationen nicht nur „High-tech-Innovationen“ betreffen, sondern auch Produktionsprozesse, Geschäftsmodelle und Organisationsstrukturen sowie Technologien. Obwohl viele Innovationen bei KMU nur schrittweise erfolgen und eine langfristige strategische Richtung fehlt, hat eine Reihe von Studien aus jüngster Vergangenheit die Bedeutung hochinnovativer, entwicklungsstarker KMU für das Wirtschaftswachstum und den wirtschaftlichen Wandel hervorgehoben.

3. Für eine effektive Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit – beispielsweise Unterstützung der Transformation in eine umweltfreundlich(er)e nachhaltige Wirtschaft – werden sowohl junge, innovative Unternehmen benötigt, die in der Lage sind, neue Geschäfte bis zu einer kritischen Mindestmasse (kumulativer Prozess) zu entwickeln, als auch innovativere KMU, die in der Lage sind, neue (nachhaltige) Technologien und Innovationen aufzunehmen.
4. Spezifische Einschränkungen bei der KMU-Innovation können identifiziert werden, wenn es um die Verwendung und Nutzung von Innovationen geht. Die gängigsten Einschränkungen sind: beschränkter Zugang zu finanziellen Mitteln für Innovationen, Schwierigkeiten bei der Verwendung der Vorteile von Forschung und Innovation, fehlende Innovationsaufnahmekapazität, rechtliche und amtliche Hürden und fehlende effektive Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogramme.
5. Darüber hinaus können bestimmte Einschränkungen für das Wachstum innovativer KMU erwähnt werden. Tatsächlich scheinen in Europa niedergelassene KMU unter einem weniger dynamischen Wachstumsprofil zu leiden als anderswo, insbesondere in den USA. Die Gründe, die diese mangelnde Dynamik erklären würden, sind vielfältig, aber zwei erklärende Faktoren werden häufig erwähnt: Marktfragmentierung und Hindernisse beim Marktzugang sowie die Funktion des Finanzmarktes, insbesondere bei Risikokapital.
6. Der Umfang der erforderlichen Anpassungen, um den gegenwärtigen externen Herausforderungen die Stirn zu bieten, hat einige Kommentatoren dazu veranlasst zu argumentieren, dass ein grundlegender „Paradigmenwechsel“ in Bezug auf die Art und Weise, in der Unternehmen – und Politiker – mit der Wettbewerbsfähigkeit, dem Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen umgehen, erforderlich ist, insbesondere in Bezug auf das Einschlagen eines nachhaltigen („ökologischen“) langfristigen Wachstumspfad. KMU könnten eine größere Flexibilität in der Anpassung haben als größere Unternehmen, die an bestehende Geschäftspraktiken und Produktionsprozesse „gefesselt“ sind. Aus politischer Sicht wäre das übergreifende Ziel, bestehende Unternehmen zu ermutigen, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, um den Weg in einen neuen, nachhaltigen Wachstumspfad einzuschlagen.

### *Auswirkungen auf die Industriepolitik*

7. Als Ausgangspunkt für eine politische Antwort rationalisiert und strafft der Small Business Act (SBA) (einschließlich seiner effektiven Umsetzung in den Mitgliedsstaaten) das breite Spektrum der KMU-relevanten Förderansätze und Vorschriften. Er hat das Potenzial, einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wachstumschancen europäischer KMU zu leisten. Dennoch besteht der Bedarf, die „Innovationsdimension“ des Small Business Act zu stärken oder einen spezifischen SBA für Innovation auf den Weg zu bringen. Darüber hinaus wird es notwendig sein, den Zusammenhängen zwischen dem SBA (und seiner Umsetzung) und dem anstehenden „Innovation Act“ 2010 besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

8. Paradoxerweise erhöht die Globalisierung die Bedeutung der Standortbedingungen und Verankerung vor Ort. Innovationscluster sind eine mögliche Antwort: Sie erleichtern den Technologietransfer innerhalb und zwischen KMU und leisten einen Beitrag zur Internationalisierung von KMU, indem diese effektiver an große Unternehmen oder andere internationale Partner angebunden werden. Gleichzeitig ist die Zusammenfassung dynamischer und innovativer KMU zu Clustern besonders wichtig, um diese Cluster beim Erreichen eines hohen Exzellenz- und Innovationsniveaus zu unterstützen. Deshalb ist es wichtig, die Entwicklung international wettbewerbsfähiger und innovativer Cluster zu fördern, die KMU besser in ihre Strategie und Aktivitäten integrieren.
9. Allgemeine Maßnahmen für KMU sollten mit zielorientierteren Instrumenten die auf Untergruppen der KMU-Population gerichtet sind kombiniert werden. Spezifische Unterstützung für „wachstumsstarke, hochinnovative Unternehmen“ sollte jedoch mit individuellen Maßnahmen für „Low-tech-KMU“ einhergehen, um den vollen Einsatz von Innovationen in der Wirtschaft sicherzustellen. Im Rahmen dieser zielorientierten Richtlinien ist es besonders wichtig, den Dialog zwischen politischen Entscheidungsträgern und KMU zu fördern, beispielsweise durch einen Austausch von guten Praktiken bezüglich der anzuwendenden Instrumente.
10. Es ist wichtig, den beschränkten Zugang zu Finanzmitteln für KMU anzugehen, insbesondere im Lichte der Kreditklemme, die die Finanzkrise verursacht hat. Es ist besonders wichtig, an der Schaffung eines einzigen Marktes für Risikokapital zu arbeiten. Dennoch ist es auch erstrebenswert, dass andere Finanzinstrumente ausgeweitet werden (beispielsweise Garantieschemata), sodass die Innovationskurve von KMU verbreitert und ausgeweitet werden kann.
11. Maßnahmen, die Innovation und technologische Entwicklung unterstützen, haben sich lange auf die Angebotsseite konzentriert. Aber der Trend zu mehr nachfrageorientierten politischen Instrumenten ist ebenfalls wichtig und sollte gestärkt werden, weil er einen weiteren wichtigen Weg zur Verringerung des Risikos für KMU durch die Stimulierung und Ausweitung der Gesamtnachfrage nach neuen Produkten und Dienstleistungen bietet. Auf Seiten der öffentlichen Hand bieten Beschaffungsmärkte wichtige Leverage-Effekte. Es besteht ebenfalls der Bedarf, nachfrage- und angebotsseitige Instrumente besser zu verbinden und zu kombinieren.
12. Als Bestandteil eines neuen politischen Rahmenwerkes für KMU, Innovation und Wachstum darf die Multilevel Governance Dimension nicht übersehen werden. Diese Dimension umfasst zwei Kohärenztypen: einerseits eine mehr „horizontale“ Kohärenz (beispielsweise zwischen Maßnahmen, politischen Instrumenten) und andererseits eine mehr „vertikale“ Kohärenz (beispielsweise zwischen Regierungsebenen).
13. Um die Multilevel Governance Komponente zur Innovationsunterstützung für KMU zu verbessern, müssen mehrere Aspekte berücksichtigt werden. Es ist wichtig, die Verwendung und Anwendung der systematischen

Folgenabschätzung in den Mitgliedsstaaten auszuweiten, einschließlich der Abschätzung der Interaktionen zwischen Maßnahmen und Regierungsebenen. Darüber hinaus ist es wichtig, sich auf gemeinsame thematische Referenzrahmen und gemeinsame Ziele zu einigen. Schließlich ist es wichtig, regionale Innovationsstrategien besser mit den Forschungs- und Innovationsprogrammen auf europäischer Ebene abzustimmen.

## 1.4 Transformation und ressourcenintensive Industrie (Teil IIB)

### *Kontext und Hintergrund*

1. Bis vor Kurzem war die ressourcenintensive Industrie in Europa aufgrund umfassender Restrukturierungsanstrengungen in der Lage, auf die verschiedenen Herausforderungen zu antworten. Sie hat umfassende Restrukturierungsmaßnahmen eingeleitet und sich als zuverlässiger Lieferant qualitativ hochwertiger und spezialisierter Produkte für die anspruchsvollsten Kundensektoren positioniert.
2. Die Wirtschaftskrise resultierte in einem starken Nachfragerückgang, da die nachgelagerten Märkte schnell und massiv einbrachen. Die Nachfrage nach Zwischengütern wie Holz, Papier und Papierprodukten, Chemikalien, Metallen und nichtmetallischen Mineralprodukten war ebenfalls davon betroffen.
3. In der Zukunft wird die Nachfrage nach Produkten der ressourcenintensiven Industrie hauptsächlich aus den Schwellenmärkten kommen. Länder wie China und Brasilien investieren erhebliche Summen in die Infrastruktur und derartige Investitionen treiben jetzt die chinesische Wirtschaft an. Für die zukünftigen Wachstumsaussichten der ressourcenintensiven Industrie in der EU wird es entscheidend sein, von diesen Entwicklungen zu profitieren, die nicht nur von der Wettbewerbsfähigkeit auf Kostenseite, sondern auch vom Marktzugang (beispielsweise Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse und andere informale Hindernisse) abhängen werden.
4. Der weltweite Wettbewerb, insbesondere in preisempfindlichen Segmenten, steigt und Sektoren wie die Glas- und Keramikindustrie, die zuvor recht abgeschottet war, stehen vor einem wachsenden weltweiten Wettbewerb. Die meisten ressourcenintensiven europäischen Industrien haben bereits maßgebliche Anpassungen vorgenommen, um dem wachsenden weltweiten Wettbewerb die Stirn zu bieten. Dies beinhaltete die Verbesserung der Produktionseffizienz mit der unausweichlichen Schließung von Standorten und Arbeitsplatzverlusten.
5. Über die Jahre glich die Entwicklung der Rohstoff- und Energiepreise einer Achterbahnfahrt und die Unvorhersagbarkeit solcher Preise wird wahrscheinlich noch einige Zeit anhalten oder sich sogar verschlimmern. Schwankungen können nur teilweise durch Angebot und Nachfrage erklärt werden und zusätzliche Faktoren, die mit den Finanzmärkten zu tun haben, könnten eine Rolle spielen.
6. Das Thema der höheren Kosten für Rohstoffe und Energie wird für die vorhersehbare Zukunft wahrscheinlich nicht von der Tagesordnung

verschwinden. Noch besorgniserregender sind allerdings die immer deutlicheren Hinweise darauf, dass sich verschiedene Länder, die nicht der OECD angehören, für eine Art von Energiepreissubventionierung entschieden haben. Die gesamten Energiesubventionen werden auf USD 557 Milliarden für das Jahr 2008 geschätzt, was einen erheblichen Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (USD 342 Mrd.) darstellt.

7. Eine besondere Herausforderung bezieht sich auf die Sicherung des kontinuierlichen Zugangs zu Energie und natürlichen Ressourcen. Der Zugang wird insbesondere dann schwierig, wenn eine starke Nachfrage und ein konzentriertes Angebot für Knappheit auf den internationalen Märkten und eine strategische Positionierung (beispielsweise Vorratsbildung), meistens in Ländern, die nicht der OECD angehören, sorgen. Auch wenn solche Aktionen aus rein inländischer Sicht vertretbar sind, macht das schiere Gewicht beispielsweise der chinesischen Wirtschaft den Einfluss einer derartigen strategischen Vorratsbildung auf den weltweiten Märkten für Energie und Rohstoffe enorm.
8. Innerhalb der EU wurden Überlegungen und Sorgen über die Wettbewerbsfähigkeit spezifischer europäischer Industriezweige bei der Ausarbeitung der Energie- und Umweltvorschriften berücksichtigt. Dies scheint jedoch auf Ad-hoc-Basis geschehen zu sein und Ausnahmen sind häufig vorübergehend, während die zugrunde liegenden Unterschiede in der Kostenbasis einen eher strukturellen Charakter haben. Was fehlt, ist ein langfristiger politischer Rahmen, in dem sich die Zukunft der ressourcenintensiven europäischen Industrie entwickeln und verändern kann.
9. Angesichts der höheren Kosten in der EU – beispielsweise für Energie oder infolge der Umweltgesetzgebung – wird die Fähigkeit der europäischen Hersteller, diese höheren Kosten über höhere Preise an die Kunden weiterzugeben, von der Natur der internationalen Märkte (beispielsweise weltweite Preisfixierung) beschränkt, insbesondere wenn es um homogene Standardprodukte geht. Höhere Preise für Hersteller aus der EU werden die Wettbewerbsfähigkeit sowohl auf den Binnen- als auch auf den Exportmärkten verringern. Da ausgleichende Importzölle oder kompensierende Exportmaßnahmen fehlen, kann dies dazu führen, dass sich die Importe erhöhen und die Exporte zurückgehen, was negative Auswirkungen auf die Außenhandelsbilanz der EU hat.
10. Eine Schwächung der ressourcenbasierten europäischen Industrie hätte wiederum schwerwiegende Auswirkungen auf die anderen nachrangigen Industriezweige in der Wertschöpfungskette. Einerseits könnten diese nachrangigen Industriezweige zunehmend von den Importen aus Nicht-EU-Ländern abhängig werden, was möglicherweise zusätzliche Risiken für die Liefersicherheit birgt. Andererseits könnte die Schwächung des Zusammenspiels der ressourcenbasierten europäischen Industrie und der anderen europäischen Industriezweige die zwischenindustriellen Synergien (beispielsweise neue Produkt- und Materialentwicklung und Kundenanpassung) verringern, und zwar mit negativen Auswirkungen für beide Seiten.

11. Wenn die Herausforderungen für die ressourcenintensive Industrie nicht angegangen werden, wird sich dies nicht nur negativ auf die Industrie selbst auswirken, sondern erwartungsgemäß auch einen negativen weltweiten Umwelteinfluss haben: Der weltweite Energiebedarf und der negative Einfluss auf die Umwelt könnten bei einer Verschiebung der Produktion von der EU in Nicht-EU-Länder steigen.
12. Es können im Allgemeinen drei Transformationsstrategien von der ressourcenintensiven europäischen Industrie verfolgt werden.
  - a. *Prozessinnovation und Verringerung der Ressourcenintensität.* Investition in Technologien und Produktionsverfahren, die den Ressourcenbedarf und die Energieintensität verringern, sind eine Schlüsseltransformationsstrategie. In der energieintensiven Grundstoffindustrie wie der Chemie- oder Stahlindustrie hängt das Potenzial zur Erhöhung der Energieproduktivität typischerweise eng mit den Kernprozesstechnologien zusammen.
  - b. *Zugang zu „anspruchsvolleren“ Märkten.* Die europäische Industrie hat auf den Globalisierungsdruck mit Spezialisierung und Differenzierung ihrer Produkte reagiert, indem sie Nischenmärkte und „anspruchsvollere“ Marktsegmente eroberte. Die zunehmende Differenzierung und die Eroberung von höherwertigen Marktsegmenten können für Teile der ressourcenintensiven Industrie jedoch schwierig sein, wenn sie ihre Produkte nicht differenzieren oder am Wettbewerb bezüglich der technologischen Intensität teilnehmen können. Dennoch werden Investitionen und Entwicklungen in „anspruchsvolleren“ Marktsegmenten die Abhängigkeit der Unternehmen von den Folgen ihrer lieferseitigen Sensibilität verringern.
  - c. *Präsenz in Wachstumsmärkten erhöhen und in Niedriglohnländer umziehen.* Diese Strategie setzt sowohl die Fähigkeit der europäischen Unternehmen, derartige Investitionen zu tätigen, als auch die Abwesenheit von ausländischen Investitionsbeschränkungen voraus. Hierdurch könnten diese EU-Unternehmen auch von der niedrigeren Kostenbasis in diesen Märkten profitieren. Neben den eindeutigen Vorteilen für die Industrie kann diese Strategie aus europäischer oder globaler Sicht kaum favorisiert werden.
13. Ohne Frage kann eine Auswahl zwischen den vorgenannten Transformationsstrategien nicht für die ressourcenintensive Industrie als Ganzes getroffen werden. Es gibt keine Einheitslösung für alle und die Fähigkeit zur Anwendung derartiger Strategien wird vom Sektor und Subsektor, dem Standort, der Größe und der Stärke der Unternehmen usw. abhängen.

#### *Auswirkungen auf die Industriepolitik*

14. Die Rolle der Politik besteht darin, die langfristigen Rahmenbedingungen zu schaffen, mit angemessenen Anreizen zur Unterstützung der Transformationsstrategien, die zu einer Politik der nachhaltigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit beitragen werden. Grundsätzlich können vier Politikstränge unterschieden werden: 1) Maßnahmen zur kurzfristigen Entlastung, 2) Maßnahmen zur Marktregulierung, 3) Koordinationsmaßnahmen

und Aktionspläne und 4) Kapazitätsaufbau und Investitionspolitik. Die Kompetenzen der einzelnen Regierungsebenen variieren zwischen diesen Politiksträngen erheblich.

15. Maßnahmen zur kurzfristigen Entlastung erlauben eine Erhöhung der Flexibilität der Industrie, um auf vorübergehende Rückschläge zu reagieren, und verringern die Intensität externer Schocks und mildern oder dämpfen den Anpassungsdruck auf die Industrie. Zwei Beispiele dafür sind Kurzarbeit und Abwrackprämie, die in verschiedenen Mitgliedsstaaten eingeführt wurden. Trotz ihres kurzfristigen Effekts mildern derartige Maßnahmen den Anpassungsdruck und tragen deshalb aus langfristiger Sicht wahrscheinlich nicht zur Transformation bei.
16. Maßnahmen zur Marktregulierung (häufig auf EU-Ebene) sollen die Energieeffizienz und die Umweltverträglichkeit von Produktionsprozessen verbessern. Ein allgemeiner verordnender Ansatz ist in Maßnahmen wie der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) und über den europäischen Emissionshandel (EU-ETS) eingebunden. Andere gemeinschaftliche Politikbereiche wie die Handelspolitik spielen ebenfalls eine Schlüsselrolle, insbesondere wenn es um die externe Wettbewerbsfähigkeit geht.
17. Koordinationsmaßnahmen und Aktionspläne spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Der Dialog zwischen Wirtschaft und Politik ist von größter Bedeutung. Sowohl die Wirtschaft als auch die politischen Entscheidungsträger haben ihre eigenen Verantwortlichkeiten, aber Transformationsstrategien und politische Antworten müssen auf einen Nenner gebracht werden. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat ebenfalls zu einer wachsenden Bedeutung der Globalen Ordnungs- und Strukturpolitik geführt. Spezielle Aufmerksamkeit gilt dem Thema der Energiepreissubventionen, die problematische Auswirkungen auf Wirtschaft und Umwelt haben. In diesem Zusammenhang können auch die G20 eine Rolle spielen.
18. Kapazitätsaufbau und Investitionsmaßnahmen, die sich auf Anstrengungen der „Industrie“ beziehen, neue Möglichkeiten zu entdecken und auf aktive und positive Weise auf die Bedrohungen infolge der sich verändernden Umstände einzugehen. Investitionen in die technologische Entwicklung und Innovation sind lebenswichtig. Weitere unterstützende Maßnahmen können die Bildungspolitik und Investitionen in die Infrastruktur umfassen, insbesondere in rückständigeren Mitgliedsstaaten und Regionen. Clusterpolitik kann einflussreich sein, wenn sie geographisch beschränkt und zielgerichtet ist. Sie hat sich als einflussreiche ergänzende Strategie herausgestellt, basierend auf geographischen Zentren wirtschaftlicher Aktivität.
19. Ein Schlüsselement einer neuen nachhaltigen Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik ist, dass sie auf mehreren Regierungsebenen entwickelt und umgesetzt werden muss. Die Schaffung langfristiger und zuverlässiger Rahmenbedingungen für die ressourcenintensive europäische Industrie erfordert eine Koordination nicht nur zwischen den Maßnahmen zur kurzfristigen Entlastung und den Maßnahmen zur langfristigen Marktregulierung, sondern

auch mit Kapazitätsaufbau und Investitionsprogrammen, die häufig unter die Zuständigkeit der nationalen und regionalen Regierungen fallen. Die Herausforderung für die politischen Entscheidungsträger wird darin bestehen, weitere Schritte in Richtung der Entwicklung derartiger Rahmenbedingungen zu machen, die der ressourcenintensiven europäischen Industrie erlauben werden, sich zu verändern und sich an die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen anzupassen.

# Towards Sustainable Industrial Competitiveness Policy

Issues paper to EU Ministers of Industry

## Executive Summary

Study at the request of : Ministre de l'Economie, des PME, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles du Gouvernement Wallon

ECORYS Brussels NV in partnership with IDEA Consult NV

Jan Maarten de Vet  
Paul Baker  
Vincent Duchêne

Brussels, 18<sup>th</sup> June 2010

# Executive Summary

## 1.1 Introduction

1. This ‘Issues Paper’ has been prepared at the request of the Government of the Walloon Region in advance of the forthcoming Belgian Presidency of the Council of the European Union. It aims to provide background discussion of some key issues that may be pertinent in the context of forthcoming meetings of the EU's Ministers for Industry.
2. The Paper is set against the background of the Commission’s proposals for the Europe 2020 Strategy. Within the Strategy, the recent events of the economic and financial crisis – which saw industrial output fall by around one-fifth and employment in manufacturing decreased by around ten percent – are portrayed as a “*wake up call*” for the EU, while the EU is presented as being at a “moment of transformation”.
3. Beyond seeking to instil a sense of urgency for the development of policies necessary “to deliver smart, sustainable and inclusive growth”, the Strategy indicates that required actions – both by policy makers, the private sector and citizens – go beyond incremental adjustments and tinkering with conventional practices. Within this context the EC is preparing a Communication on Sustainable Industrial Policy to be issued in the autumn of this year.
4. Against this background, and with a new European Commission recently installed, expectations about the EU's ability to advance in the development and implementation of coherent and coordinated economic and competitiveness policies are high. Accordingly, while policy priorities over the recent past have largely been determined by the need to respond to the impact of the economic and financial crisis, it is now a good moment to take a ‘step back’ from immediate concerns in order to identify some of the key issues that will need to be addressed by a ‘modern’ and integrated industrial policy.
5. The articulation between sustainable development and industrial competitiveness is inevitably going to be among the central themes – and most likely the main overarching theme – for future industrial policy. It is for this reason that we have chosen the label of ‘*Sustainable Industrial Competitiveness Policy*’ as an indicator of a new forward-looking industrial policy.
6. This Issues paper consists of three parts that are closely interlinked. It starts with the presentation of a general framework for Sustainable Industrial Competitiveness

Policy (Part I), followed by two contributions where this framework is applied to specific domains: SMEs, Innovation and Growth (Part IIA) and Transformation and Resource-intensive Industries (Part IIB). This Executive Summary will present the highlights of each of these contributions.

## 1.2 General framework (Part I)

### *Context and background*

1. The ability of emerging economies to position themselves as major competitors in so-called ‘high-tech’ sectors has demonstrated that the intrinsic technological level of a sector is not a shield against competition. In fact, the external competitiveness of EU industry has less to do with its relative position in sectors with different technology categorisations (i.e. low-, medium- or high-tech) and more to do with capabilities of EU enterprises across a range of sectors to *successfully apply technologies in innovate ways or to adapt technologies to specific market requirements* (i.e. product differentiation and specialisation).
2. Transformation processes linked to technology developments do not only involve high-tech manufacturing sectors but also involve *innovative applications of technology* in lower-tech sectors. Competitiveness may be more greatly enhanced by strategies (e.g. smart specialisation) that build upon existing assets (e.g. skills and expertise, available physical inputs, environmental conditions, market access conditions, etc) than jumping upon current technology ‘bandwagons’.
3. While tangible factors provide the bedrock for (external) competitiveness, increasingly the factors that underpin the ability of firms to differentiate themselves from their competitors are *intangible*. Factors such as quality, branding, customisation and provision of product-related services, can also be identified as crucial for enabling EU industries to innovate and to position themselves in ‘up-market’ and ‘high value-added’ product segments.
4. *Industrial sectors can no longer be treated as homogeneous, independent and national*. Value chains are increasingly complex and intertwined, cutting across traditional sector-based categories and geographical boundaries. This fact points to the increasing importance of networks of suppliers and innovation partners, of maintaining a diversified industrial base, and of access to specialised supporting competences.
5. As emerging economies, such as China, India or Brazil, increase their own technological capabilities, it may become far from evident to identify those industrial activities and market segments where they will become important competitors in the future. Moreover, as other ‘advanced’ economies struggle with low domestic growth and increased competition from emerging economies the pressure of competition in international markets, in particular in those ‘up-market’ and ‘high value-added’ product segments where EU industry is present, can be expected to increase. Accordingly, *the possibility of unforeseen and sudden shifts* in relative competitiveness may increase in the future.

### *Implications for industrial policy*

6. *Industrial policy requires a finer level of resolution* than offered by traditional classifications of industrial (and service) sectors, which permits to look inside traditional notions of industrial sectors and to understand the drivers of competitiveness and their implications for different industrial activities. At the same time, a more holistic picture is needed that takes account of the wide ranging inter-linkages that influence industry performance and competitiveness, and accommodates the evaluation and integration of measures across the broad spectrum of policies that impact on industry.
7. It is perhaps time to draw a line through the normally used distinction between horizontal and sector-based (or sectoral) policy approaches. In designing and implementing Sustainable Industrial Competitiveness Policies, *attention should rather be paid to combining generic policies with targeted policies*, directed towards specific categories of firms or elements within value chains, or towards strengthening linkages and creating synergies within value chains (e.g. focusing on young, innovative companies or cluster-based policies).
8. Greater unpredictability combined with a faster speed of change means a more difficult and complicated environment for businesses – and policy-makers – to formulate strategies for developing and maintaining competitiveness. A sustainable industrial competitiveness policy should *increase the emphasis placed on anticipation of potential future developments* – be they derived from technological or other factors – and the nature of their possible impacts on international competitiveness.
9. The speed with which industries are able to respond to sudden changes in competition and drivers of competitiveness is likely to become increasingly important. This implies that policy frameworks need to support the *flexibility* of industry to react rapidly to sudden changes and to facilitate their implementation of transformation strategies.
10. Frequent changes in regulatory conditions exacerbate problems of uncertainty and unpredictability, which can delay decisions that may have important implications for competitiveness and slow down processes of industrial transformation. *Stability – or at least predictability – and transparency of regulatory conditions are important* for enterprises to develop a long-term view as the basis for business planning and investment decisions.
11. The increasing geographical complexity of industry value chains, the integration of markets, and the global nature of many of the most pressing policy challenges for industry can be observe in increasing policy ‘spill-over’ effects – both positive and negative – across regions and countries, across sectors and business activities, and across policy areas. This raises a central issue of how to effectively and efficiently ensure coherence, coordination and integration of policy approaches across different policy domains and governance levels and argues for establishing *multi-dimensional policy governance frameworks* for an EU-wide Sustainable Industrial Competitiveness Policy.

## 1.3 SMEs, Innovation and Growth (Part IIA)

### *Context and background*

1. Small and medium sized enterprises (SMEs) represent the *overwhelming majority of European enterprises* (more than 95%). In the EU-27, they also account for more than two-thirds of the non-financial business economy workforce and for almost 60% of the non-financial business economy's value added. Therefore, any attempt towards Sustainable Industrial Competitiveness Policy is potentially doomed to fail if not aligned to the SME population.
2. It is important to recognise that SME innovation does not just concern 'high-tech' innovation but also encompasses production processes, business models and organisational design as well as technologies. Although much of innovation in SMEs is incremental and lacking long term strategic direction, a number of recent studies highlight the *significance of highly innovative, high-growth SMEs for economic growth and industrial transformation*.
3. For a Sustainable Industrial Competitiveness Policy to be effective – i.e. *supporting the transformation to a green(er), sustainable economy* – there is a need both for more young innovative companies able to develop new businesses up to a minimum critical mass (cumulative process) and for more innovative SMEs able to absorb new (sustainable) technologies and innovations.
4. *Specific constraints on SME innovation* can be identified, when it comes to using and exploiting innovations. The most commonly mentioned constraints are: limited access to finance for innovation; difficulties in appropriating the benefits from research and innovation; lack of innovation absorption capacity; regulatory and administrative burden; and lack of effective training and education programmes.
5. Furthermore, *particular constraints on the growth of innovative SMEs* can be mentioned. Indeed, EU-based SMEs seem to suffer from a less dynamic growth profile than observed elsewhere, notably in the US. The reasons that may explain this lack of dynamism are many-fold, but two explanatory factors are often mentioned: market fragmentation and market access barriers; and financial market functioning, notably for venture capital.
6. The extent of adjustments required to face today's external challenges has led some commentators to argue that a fundamental '*paradigm shift*' is needed in the way in which businesses – and policy-makers – address competitiveness, economic growth and job creation, most notably in relation to moving to a sustainable ('green') long term growth path. SMEs may have greater flexibility to adapt than larger firms that are 'locked-in' to existing business practices and production processes. Overall, from a policy perspective, the aim would be to encourage existing firms to undertake the necessary adjustments to shift to a new sustainable growth path.

### *Implications for industrial policy*

7. As a starting point for a policy response, the *Small Business Act* (including its effective implementation by the Members States) streamlines the large spectrum of SME-relevant policies. It has the potential to make an important contribution to

improving the growth conditions of European SMEs. However, there is a need to reinforce the ‘innovation dimension’ in the implementation of the Small Business Act, or to launch a specific ‘SBA for Innovation’. Moreover, it will be necessary to pay particular attention to the articulation between the SBA (and its implementation) and the upcoming, 2010 ‘Innovation Act’.

8. Paradoxically, globalisation increases the importance of local situations and local anchorage. *Innovative clusters* are a response: they facilitate the transfer of technology within and towards the SME population and they contribute to the internationalisation of SMEs by linking them more effectively to large companies or other international partners. At the same time, the integration of dynamic and innovative SMEs into clusters is particularly important for helping clusters achieve high levels of excellence and innovation. It is therefore important to foster the development of internationally competitive and innovative clusters that better integrate SMEs into their strategy and activities.
9. Generic policies towards SMEs should be combined with more *targeted instruments towards sub-sets of the SME population*. Specific support towards ‘high-growth, high-innovative companies’, however, should go hand in hand with tailored measures towards ‘lower-tech SMEs’ to ensure full deployment of innovations among the industrial texture. As part of such targeted policies, it is of utmost importance to foster dialogue between policy-makers and the SME population, for instance through an exchange of good practices about the instruments to be used.
10. It is essential to address the limited *access to finance for SMEs*, especially in the light of the credit squeeze caused by the crisis. It is very important to keep working on the construction of a Single Market for risk capital. However, it is also desirable that other financial instruments are broadened (e.g. guarantee schemes), allowing to widen and expand the innovation trajectory of SMEs.
11. Policies supporting innovation and technological development have long been focusing on the supply side. But the trend towards more *demand-driven policy* tools is also important and should be reinforced, because it offers another important way of reducing risk for SMEs by stimulating and expanding aggregate demand for new products and services. From the public side, procurement markets offer important leverage effects. There is also a need to better connect and integrate demand-side instruments and supply-side instruments.
12. As part of a new framework for policies towards SMEs, innovation and growth, the *multi-level governance dimension* needs not be overlooked. This dimension entails two types of coherence: one the one hand, more ‘horizontal’ coherence (i.e. between policies, policy tools), on the other hand, more ‘vertical’ coherence (i.e. across governance levels).
13. To improve the multi-level governance of innovation support towards SMEs, *several aspects* need to be taken into account. It is important to expand the use and application of impact assessments in the Member States, including the assessment of interactions between policies and governance levels. Furthermore, it is essential to agree on joint and shared thematic reference frameworks and common goals. Finally, it is important to better align regional innovation strategies with research and innovation agendas set at EU level.

## 1.4 Transformation and the Resource-intensive Industries (Part IIB)

### *Context and background*

1. Until recently, by implementing extensive restructuring, the EU's resource-intensive industries were largely able to respond to the various pressures they faced. They have *implemented extensive restructuring measures* and positioned themselves as reliable suppliers of high quality and specialised products to the most demanding client sectors.
2. The economic crisis resulted in *strong decreases in demand*, as downstream markets contracted rapidly and severely. Demand for intermediate goods such as wood, paper and paper products, chemicals, metals, and non-metallic mineral products were all hit as final demand fell.
3. When looking ahead, *growth in demand for the industry's products will come mostly from emerging markets*. Countries such as China and Brazil are boosting infrastructure investments, and such investments are now propelling China's economy. It will be crucial for the future growth prospects of the EU's resource-intensive industries to benefit from these developments, which will depend not only on cost-competitiveness but also on market access (e.g. tariffs, non-tariffs and other informal barriers).
4. *Exposure to global competition*, especially in price-sensitive segments, is increasing and sectors such as the glass and ceramics industry that were previously relatively sheltered are coming under growing global competition. Most of the EU's resource-intensive industries have already undertaken significant adjustments to respond to increasing global competition. This has involved improving production efficiency, with some inevitable closure of production sites and loss of employment.
5. Over the years, *developments in commodity and energy prices have been nothing short of a rollercoaster*, and the unpredictability of such prices is likely to remain or increase. Fluctuations can only be partially explained by supply and demand, and additional factors related to financial markets could play a role.
6. The issue of higher costs for commodities and energy is unlikely to disappear for the foreseeable future, either short-term or long-term. Of even greater concern, however, is the increasing evidence that various non-OECD countries have opted for some sort of *energy price subsidies*. Overall energy subsidies are estimated to be at \$ 557 billion in 2008, a considerable increase from the previous year (\$ 342 billion).
7. A particular challenge relates to *securing continued access to both energy and natural resources*. Access to supply becomes particularly critical when strong demand and concentrated supply give rise to shortages on international markets and strategic positioning (e.g. stockpiling), mostly by non-OECD countries. Even when such actions may be justifiable from a purely domestic perspective, the sheer weight of, for example, the Chinese economy makes the impact of such strategic stockpiling measures on global markets for energy and commodities enormous.

8. Within the Community, considerations and concerns about the competitiveness of specific EU-industries tend to have been taken into account when drawing up energy- and environmental regulation. However, this tends to be done on an ad hoc basis and exemptions are often of a temporary nature, while underlying cost base differences are more of a structural nature. What is *lacking is a longer term policy framework* in which the future of the EU's resource-intensive industry can develop and transform.
9. Faced by higher costs in the EU – e.g. for energy or as a result of environmental compliance – the ability of EU producers to pass these on to customers through higher prices will be constrained by the nature of international markets (i.e. global market price setting), particularly for standard, homogenous products. Higher prices imposed on EU-based producers will *reduce competitiveness* both in domestic and export markets. In the absence of offsetting import tariffs or compensating measures for exports, this can be expected to draw in imports and reduce exports, with a negative impact on the EU's external trade balance.
10. The prospect of a weak future performance of the EU's resource-based industries has, in turn, *serious implications for other downstream EU industries* in the value chain. On the one hand, these downstream industries may become increasingly reliant on imported inputs from non-EU suppliers, with possible additional risks related to security of supply. Further, weakening the interaction between EU resource-based industries and other parts of EU industry may reduce inter-industry synergies (e.g. new product and materials development, and customisation) with negative implications for both parties.
11. Failure to address the challenge facing resource-intensive industries will not only have adverse effects on the industries themselves, but can also be expected to have *adverse global environmental impacts*: global energy-needs and negative environmental impacts may be increased by shifts from EU to non-EU based production.
12. Broadly three transformation strategies can be pursued by the EU-based resource-intensive industry.
  - a. *Process innovation and reducing resource-intensity.* Investing in technologies and production methods that reduce resources and energy-intensity are a key transformation strategy. In the energy-intensive basic material industries such as chemicals and steel, the potential for increasing energy productivity typically relates closely to core process technologies.
  - b. *Moving to 'up-market' segments.* EU industries have responded to globalisation pressures by specialising and differentiating their products, by moving into niche markets and by moving to 'up-market' segments. Increased differentiation and moving to higher value-added segments can however be difficult for parts of the resource-intensive industries, if they are unable to differentiate their products or compete on technological intensity. However, investment and

development in 'up-market' segments will reduce the industry's exposure to consequences of supply-side sensitivity.

c. *Increase presence in growth markets and relocate to low-cost countries.* This strategy presumes both the capacity of EU firms to undertake such investments and the absence of foreign investments restrictions. It would also allow these EU companies to take advantage of the lower cost base in these markets. Despite clear advantages for industry, this strategy can hardly be called favourable from a European or global perspective.

13. Clearly, any choice between the above transformation strategies is not to be made for the resource-intensive industry as a whole. There is *no 'one size fits all'* and the ability to apply such strategies will vary depending on the sector and sub-sector, the location, size and strength of companies, etcetera.

### *Implications for industrial policy*

14. The role for policy makers is to *provide the long-term framework conditions* – with appropriate incentives to facilitate transformation strategies that will contribute to a Sustainable Industrial Competitiveness Policy. Basically, four types of policy strands can thereto be distinguished: 1) Short-term mitigation policies; 2) Market regulation measures; 3) Coordination measures and action plans; 4) Capacity building and investment policies. Between these policy strands, competences between governance levels vary considerably.

15. *Short-term mitigation policies* allow to increase industry's flexibility to respond to temporary shocks and decrease the intensity of external shocks and alleviate or dampen adjustment pressure on the industry. Examples are the short time work arrangements and the automobile scrapping schemes that have recently been implemented in various Member States. Despite their short-term effectiveness, such measures alleviate adjustment pressure, and they are therefore unlikely to contribute to transformation from a longer term perspective.

16. *Market-regulation measures* (often at EU-level) are directed towards improving the energy efficiency and environmental impact of production processes. A generally regulatory approach is encapsulated in measures such as the Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) Directive and the Greenhouse Gas Emissions Trading System (EU-ETS). Other Community policies such as trade policy play a key role as well, especially when addressing the external competitiveness dimension.

17. *Coordination measures and action plans* are also important. An industry-policy dialogue is of utmost importance. Both industry and policy-makers have their own responsibilities, but transformation strategies and policy responses need to be aligned. The economic and financial crisis has also led to an increased importance of global governance. Particular attention is called for addressing the subsidisation of energy prices, which have perverse economic and environmental consequences. In this respect, the G20 can play a role as well.

18. *Capacity building and investment measures* aimed at ‘industry’ efforts to exploit new opportunities and respond in an active and positive way to threats created as a result of changing conditions. Investing in technology development and innovation is vital. Other supporting measures may include education and training policies and infrastructure investments, particularly in less developed Member States and regions. Cluster policies can be powerful as they are area-based and targeted. They have proven to be powerful complementary strategies, based on area-specific hubs of economic activity.
  
19. A key element of any new Sustainable Industrial Competitiveness Policy is that it needs to be developed and implemented through *multi-level governance*. Building a long-term and reliable framework for the EU's resource-intensive industries requires coordination not only between short-term mitigation measures and longer-term market regulation measures, but also with capacity building and investment programmes – which are mainly the competence of national and regional governments. The challenge for policy-makers will be to make further steps towards the development of such a framework, which will allow the EU's resource-intensive industry to transform and respond to its current and future challenges.