La politique industrielle

Pierre-Noël Giraud[[1]](#footnote-1)

# Des politiques industrielles ? Pour quoi faire ?

Pourquoi faudrait-il des politiques industrielles ? De manière générale, l’action économique de l’Etat est justifiée soit en cas d’imperfections de marchés, à condition que les interventions publiques ne soient pas encore plus inefficaces que des marchés même imparfaits, soit pour corriger la répartition des revenus qui résulte du fonctionnement des marchés, si cette répartition est jugée inéquitable. Ce dernier cas ne concerne pas les politiques sectorielles.

La question de la légitimité économique des politiques industrielles est donc celle de l’existence d’imperfections de marchés qui seraient spécifiques à l’industrie. Certes, l’industrie est souvent polluante, voire très polluante, ce qui engendre des imperfections de marché. Mais l’agriculture et certains services peuvent l’être aussi. Corriger ces imperfections relève des politiques de protection de l’environnement, qui n’ont pas de spécificité industrielle. Ainsi, les politiques de lutte contre le changement climatique concernent tous les secteurs de l’économie. Il en est de même des rendements croissants, qui conduisent à des situations de monopole. L’industrie présente nombre de situations de ce type, mais elles sont traitées par les politiques générales de concurrence et par la réglementation des monopoles naturels que sont, par exemple, les grandes infrastructures de transports d’électricité, de gaz, d’eau et ferroviaires. Ici encore pas de spécificité proprement  industrielle. Les politiques de protection de la propriété intellectuelle sont cruciales pour stimuler l’innovation dans l’industrie, mais pas seulement, et elles ne lui sont pas spécifiques.

Existe-t-il alors des interventions économiques légitimes des Etats qu’on puisse nommer « politique industrielle » ? Depuis une trentaine d’années dans les pays les plus riches, la réponse de la plupart des économistes et des gouvernements à cette question a été : non. L’Etat doit se contenter de créer un environnement général favorable à l’ensemble des activités économiques, quel que soit le secteur, primaire, secondaire ou tertiaire. Cela passe par : un Etat de droit et une bonne « gouvernance » publique ; une fiscalité stable et prévisible ; une politique de concurrence ; une politique de protection de la propriété intellectuelle ; enfin la fourniture d’un certain nombre de biens publics : protection de l’environnement, éducation de base et recherche fondamentale. Et surtout, l’Etat doit se garder de créer des entreprises publiques dans le domaine de la production de biens et services pour des marchés concurrentiels, car dans ce domaine une bureaucratie publique est censée être toujours moins efficace que la mise en concurrence des bureaucraties privées motivées par la recherche du profit que sont les entreprises. A la rigueur, des monopoles naturels tels que les grands réseaux peuvent être gérés par des entreprises publiques. Mais ces dernières décennies, la délégation de la gestion de ces monopoles à des entreprises privées étroitement réglementées, ce qu’on a appelé un « partenariat public-privé », fut dans ces domaines aussi considérée comme plus efficace.

Et pourtant, les politiques industrielles ont été omniprésentes et massives dans les processus de rattrapage de la puissance économique et politique dominante par des Etats initialement en retard industriel, depuis qu’au milieu du 19éme siècle Friedrich List a justifié la « protection des industries naissantes ». C’est encore le cas aujourd’hui dans les pays dits émergents, comme la Chine, l’Inde ou le Brésil, qui tous mettent en œuvre, dans des modalités diverses, des politiques industrielles.

Dans une première section nous évoquons ces politiques de rattrapage, leurs justifications, leurs succès et leurs échecs. Le fait nouveau est qu’aujourd’hui dans certains pays d’Europe, dont la France, où la désindustrialisation finit par creuser d’inquiétants déficits extérieurs, les politiques industrielles reviennent à l’ordre du jour. Nous expliquerons leur retour et les décrivons dans une seconde section.

# Les politiques industrielles dans les pays en rattrapage : créer des « champions nationaux »

La justification de la protection des industries naissantes est, au plan économique, fondée sur l’existence dans nombre d’industries de rendements d’échelle croissants et d’effets d’apprentissage. Supposons que dans un pays une entreprise ait pris 20 ans d’avance dans une industrie, par exemple l’automobile ou l’aéronautique, où existent des économies d’échelle ( plus la production annuelle est importante, plus le cout unitaire est bas) et des économies d’apprentissage ( les couts baissent avec la production cumulée, donc avec l’ancienneté de la production). Une entreprise qui voudrait se lancer dans cette industrie dans un autre pays (et d’ailleurs aussi bien dans le pays pionnier), produirait nécessairement à des couts plus élevés. D’abord parce qu’au départ au moins, elle produirait moins, et parce qu’elle n’aurait pas encore accumulé assez d’expérience. En situation de libre échange, elle n’aurait aucune chance devant l’entreprise pionnière, alors que protégée pendant les années de sa montée en puissance et en expérience, elle pourrait ensuite faire jeu égal avec elle.

Au milieu du 19ème siècle, alors que la Grande Bretagne, puissance dominante, a pris une avance considérable dans l’industrie et prône le libre échange, suivant en cela les recommandation de l’économiste David Ricardo, formulées dès 1820. Friedrich List, un économiste allemand, considérant qu’une industrie moderne est indispensable à la puissance d’une nation, préconise quand à lui la protection des industries naissantes par des barrières douanières, mais aussi par des aides publiques directes, des marchés publics réservés, et d’autres mesures de soutien. C’est ce que feront avec succès l’Allemagne, la France, les Etats Unis à la fin du 19éme siècle et au début du 20ème. En revanche, certains pays d’Amérique latine, qui adoptent ces politiques dans les années 30 du 20ème siècle, connaitront des échecs cuisants. Les industries initialement protégées ne parviendront jamais à rattraper celles des pays pionniers, deviendront des boulets pour le budget de l’Etat, et finiront par sombrer. Sans doute parce que le marché intérieur était trop étroit pour que les industries naissantes connaissent une vive compétition interne, indispensable substitut à la compétition internationale dont elles étaient protégées. Ces politiques n’ont fait que créer des rentes au profit de monopoles locaux et au détriment des consommateurs et des contribuables.

Après la seconde guerre mondiale, la puissance économique des Etats Unis est sans rivale. Le Japon reconstruit son industrie en la protégeant. Le célèbre MITI, le ministère de l’industrie et du commerce extérieur, sélectionne deux ou trois « champions nationaux » par branche, organise entre eux une féroce compétition sur le marché intérieur, les aide en matière de recherche et d’innovation, puis, quand ils sont suffisamment compétitifs, les autorise à se lancer à la conquête des marchés mondiaux, ce qu’ils feront avec le succès que l’on sait, ébranlant dans les années 80 la supériorité industrielle américaine. Avec 20 ans de décalage, les « tigres » du sud est asiatique, la Corée du sud et Taiwan, adopteront le même type de politique industrielle.

En France les gouvernements du Général de Gaulle et de Georges Pompidou mènent une politique active de soutien à des entreprises privées pour en faire des champions nationaux, créent ex nihilo des entreprises publiques dans des secteurs jugés indispensables à la puissance et l’indépendance de la nation : défense et énergie (pétrole, nucléaire), et participent activement à la création d’une industrie européenne de l’aéronautique (Airbus) et de l’espace (Ariane Espace), qui feront bientôt jeu égal avec l’industrie américaine.

Les Etats Unis ne sont pas de reste. Bien que le terme de « politique industrielle » ait fort mauvaise réputation dans un pays où l’idéologie économique officielle est que le gouvernement ne doit pas se mêler du « *business*», il le fait cependant, en particulier en protégeant des acquisitions étrangères les secteurs jugés « stratégiques », par l’intermédiaire d’importants contrats de recherche et développement liés aux activités militaires et par le financement public de la recherche (le développement du protocole internet a été financé par des subventions militaires).

Cependant, à partir des années 80 dans la « triade » (Etats Unis, Europe, Japon), les anciens champions nationaux deviennent des firmes globales, investissent partout dans le monde et relâchent leurs relations privilégiées avec leur territoire d’origine et son gouvernement. Dans ces pays, comme on l’a dit, les politiques industrielles sectorielles et le soutien aux champions tendent à disparaître et à se dissoudre dans des politiques « horizontales » d’environnement favorable aux activités économiques dans leur ensemble.

Il n’en est rien cependant dans les grands pays émergents qui entament leur rattrapage dans cette période : la Chine, l’Inde, le Brésil et même la Russie. Eux mettent en œuvre des politiques industrielles très actives, visant à faire émerger des firmes internationalement compétitives dans pratiquement tous les secteurs industriels, en utilisant toutes les armes à leur disposition : protection de leur marché intérieur, incitations aux investissements directs des firmes globales et aux « *joint ventures*» avec les firmes locales pour transférer les savoirs et les savoir faire, irrespect des normes étrangères concernant la propriété intellectuelle, subventions, financement bancaire privilégié ….

# Le retour de la politique industrielle en Europe

Sans employer le terme de politique industrielle, l’Allemagne a ouvert en Europe une nouvelle période avec les lois Hartz, adoptées en 2003-2005 sous le gouvernement social-démocrate-vert de Gerhard Schroeder. Ces lois, longuement négociées avec les syndicats, réforment en profondeur certains aspects du « modèle social » allemand. Elles visent, en abaissant le coût du travail et en développant sa « flexibilité », à augmenter la compétitivité internationale des entreprises exportatrices qui en Allemagne sont pour l’essentiel des entreprises industrielles.

Conséquence, la compétitivité relative des autres pays d’Europe s’érode. Certains, comme la France, traditionnellement exportateurs nets de biens manufacturés, deviennent déficitaires. En dix ans, le solde de la balance commerciale des biens manufacturés est passé en France d’un excédent d’environ 25 milliards d’euros à un déficit du même montant. Quant au déficit en énergie et matières premières, il oscille autour de 50 milliards. La finance globale permet certes à un pays de vivre quelques années en déficit commercial en s’endettant à l’étranger. Mais on ne peut s’endetter indéfiniment et il faut donc trouver les moyens de réduire le déficit commercial.

Or en la matière, on doit se défaire au plus vite de deux illusions, encore tenaces. La première est que des exportations de services pourraient combler les déficits industriels. Les services ne représentent que 20 % du commerce mondial, une part stable depuis 10 ans. En France, ayons les ordres de grandeur en tête : en 2010, notre solde positif des échanges de services de tourisme, un secteur où pourtant nous excellons, s'élevait à 5,3 milliards alors que pour les autres services nous avions un déficit de 1,2 milliards. Espère-t-on que leur développement comblera notre déficit industriel ?

La seconde illusion est qu'il suffirait de conforter nos points forts dans les industries de haute technologie (aéronautique, pharmacie, électronique, défense) ou de marques (luxe, une partie de l'agroalimentaire, etc.). Ces deux secteurs ne représentent en effet que 18 % de la valeur ajoutée et 12 % de l'emploi industriel en France. Depuis cinq ans, ils ont à peine réussi à maintenir le nombre de leurs emplois, tandis que des secteurs représentant 40 % des emplois industriels sont menacés de disparition si les tendances actuelles à la désindustrialisation se poursuivent[[2]](#footnote-2).

En vérité, les distinctions entre industries et services, ou entre haute et basse technologie, sont dépassées. L’industrie et les services forment désormais un système intégré. Pas de services sans infrastructures de réseaux, sans biens d’équipement et de consommation. Pas d’industrie sans de nombreux services, d’ailleurs souvent externalisés. Il est par ailleurs absurde d'imaginer une division internationale du travail entre pays « intellectuels », concepteurs et créateurs, et pays « manuels », fabricants et exécutants. On ne peut en effet innover durablement loin des usines et loin des consommateurs.

Pour mieux analyser la dynamique de la globalisation, il faut désormais distinguer les emplois « nomades » et « sédentaires »[[3]](#footnote-3). Les emplois nomades sont exposés directement à la compétition internationale car ils produisent des biens et services échangeables internationalement. Ce sont des emplois « délocalisables », s’ils perdent leur compétitivité dans un territoire. Les emplois sédentaires, produisent exclusivement des biens et services consommés localement. Dans chaque pays, les sédentaires ont tout intérêt à ce que « leurs » nomades soient nombreux et riches, car dans ce cas, ils achètent plus de biens sédentaires et les « tirent » vers le haut. En revanche, les nomades ont intérêt à ce que « leurs » sédentaires soient pauvres, afin de leur fournir à bas prix des biens et services locaux, dont certains sont des facteurs de production. Cela signe la fin de la solidarité économique objective du modèle des « Trente Glorieuses ». On assiste au contraire à l’extension du « modèle indien », où des îlots de prospérité, peuplés de nomades globalisés peu nombreux et très riches, flottent sur un océan de sédentaires pauvres. Or les Etats-Unis, et dans une moindre mesure l’Allemagne et même la France se rapprochent de ce modèle très inégalitaire. Le nombre d'emplois nomades n'est plus en 2008 que de 11% aux Etats Unis, 15 % en France et 21% en Allemagne. Dans ces deux derniers pays, il a diminué de près d'un tiers en 20 ans. Les écarts de revenus entre les nomades survivants et les sédentaires se sont accrus de 30 % en Allemagne, qui est désormais confrontée à un nombre significatif de «*working poors*», avec en 2010 7,1% des actifs à moins de 940 € par mois et 7,5 millions d’employés à moins de 9,26 € bruts de l’heure.

Pour inverser cette tendance et maintenir, créer et attirer en France beaucoup plus d'emplois nomades, il faut absolument développer l'industrie et les services associés. Cela exige d'agir à trois niveaux, où se décline donc un programme de politique industrielle pour la France et l’Europe.

Premier niveau : balayer devant notre porte.

Il faut agir au niveau national pour combler l’écart de compétitivité qui s’est creusé avec les meilleurs européens, l’Allemagne et la Suède. Les raisons du décrochage de l’industrie française sont bien identifiées. La plupart de nos faiblesses relèvent d’un déficit de « capital social », de confiance entre les nombreuses parties prenantes. Les efforts à fournir concernent notamment la formation initiale et permanente, les relations sociales, la gouvernance et le financement des entreprises, une fiscalité non pénalisante, lisible et stable, un financement des transferts sociaux qui pèse moins sur le travail, plus de solidarité et de relations entre les acteurs pour développer des synergies territoriales et au sein des filières, une simplification des rapports aux administrations. Tout cela au service d’une indispensable « montée en gamme » permettant de reconstituer les marges des entreprises et de retrouver une compétitivité comparable à celle des meilleurs Européens. De cet effort, l’essentiel repose sur le entreprises elles mêmes et leur parties prenantes. Mais l’Etat peut et doit les soutenir. Le rapport Gallois[[4]](#footnote-4) décrit en détail ces actions de politique économique, dont l’essentiel sont horizontales, s’adressant au tissu productif dans son ensemble et non à tel secteur en particulier.

Deuxième niveau : L’Europe.

Il faut d’abord éviter que la concurrence entre pays européens pousse chacun au moins-disant social et fiscal dans une course suicidaire. Ensuite, il faut reconnaître qu’il est impossible que l'Europe du Nord, avec son hinterland l'Europe de l'Est, se spécialise seule dans l'industrie. Que lui vendront alors les pays d'Europe du Sud ? Du tourisme ? De l’huile d’olive et du vin ? Il faut donc élaborer et mettre en œuvre une politique industrielle stratégique européenne qui favorise une meilleure répartition de l'industrie au sein des territoires et contribue ainsi à la convergence des économies des pays de l’Union.

Troisième niveau : le monde.

L'Europe, si elle s’engage dans la voie du règlement de ses problèmes internes qui sont considérables, doit aussi négocier avec les pays émergents la question de la répartition mondiale de l'industrie. En raison de gigantesques imperfections de marché et de défauts manifestes de coopération, la répartition mondiale de l'industrie est aujourd'hui très sous optimale. Il y en a dramatiquement trop peu en Afrique, le géant démographique de demain. Il y en a désormais trop peu en Europe et en Amérique du Nord. En Asie, elle est trop extravertie. Il serait évidemment dans l'intérêt collectif bien compris : 1) que les firmes des pays asiatiques émergents mais aussi du Brésil investissent encore plus massivement dans l'industrie manufacturière en Afrique ; 2) que les pays émergents se recentrent sur leur marché intérieur et se fixent comme objectif de réduire les immenses inégalités qui se sont creusées ou persistent en leur sein. 3) qu'enfin l'Europe cesse de se désindustrialiser, en détruisant de manière massive un capital humain et social qu'il sera très difficile voire impossible de reconstituer, lorsque les pays émergents auront perdu leur compétitivité dans des segments entiers des chaînes de valeur où ils excellent aujourd'hui.

Pour parvenir à une meilleure répartition, à long terme fort bénéfique à tous, de l'industrie mondiale, il est indispensable de privilégier la négociation et la coopération avec les pays émergents. Une combinaison négociée de politiques macro-économiques, de change, industrielles, est certainement le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de rééquilibrage de l'industrie-services dans le monde. Mais dans toute négociation, il faut disposer d’un plan B. Nous avons proposé qu’en cas d’impossibilité de négocier, l’Europe impose dans certaines industries des normes de valeur ajoutée locale minimale pour avoir accès au marché européen, à l'image de ce que font les pays émergents comme la Chine, ainsi que des standards environnementaux plus strict et équivalents à ceux qu’elle s’impose à elle-même. Le maître mot est ici « réciprocité », avec des pays qui sont désormais, sur le plan technologique, des égaux.

En France, ce qui est essentiel aujourd’hui est de prendre conscience de l'importance de ces enjeux, de l'urgence d'avancer simultanément sur les trois fronts qui viennent d'être évoqués et de se remettre à « aimer notre industrie »[[5]](#footnote-5).

1. Mines ParisTech et Université Dauphine. [↑](#footnote-ref-1)
2. Chiffres extraits d’une étude du McKinsey Global Institute, postée sur son site en 2011. Reproduits dans « L’Industrie française décroche-t-elle ? ». La Documentation française. Collection Doc’en poche. 2013 [↑](#footnote-ref-2)
3. Pierre-Noël Giraud. « La Mondialisation. Emergences et fragmentations » Editions Sciences Humaines. Seconde édition 2012. [↑](#footnote-ref-3)
4. Louis Gallois. « Pacte pour la compétitivité de l’industrie française » Rapport au Premier Ministre. La Documentation Française. 2013 [↑](#footnote-ref-4)
5. Ces analyses et ces propositions sont développées dans : Pierre-Noël Giraud et Thierry Weil. « L’Industrie française décroche-t-elle ? ». Op. cité. [↑](#footnote-ref-5)