



HAL
open science

Quelle politique industrielle dans la mondialisation ?

Sarah Guillou, Lionel Nesta

► **To cite this version:**

Sarah Guillou, Lionel Nesta. Quelle politique industrielle dans la mondialisation ?. OFCE Les notes du blog, 2011, 6, pp.1-11. hal-01024491

HAL Id: hal-01024491

<https://sciencespo.hal.science/hal-01024491>

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle politique industrielle dans la mondialisation ?

Sarah Guillou et Lionel Nesta

La mondialisation économique désigne la croissance des interdépendances entre les nations des activités de production et de consommation de biens et services. Ces interdépendances incluent les échanges internationaux entre pays – les importations et les exportations de biens et de services – et les flux internationaux de capitaux, favorisant la division internationale du travail, et par là-même la fragmentation du processus de production. La mondialisation revêt par ailleurs un aspect réglementaire où la régulation des activités économiques dépasse l'échelon national. On pense évidemment à l'abaissement des barrières douanières consécutives aux accords du GATT, ancêtre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais également aux efforts de mise en place d'espaces économiques intégrés tels que l'Union européenne (UE) par exemple. Il va de soi que la croissance des flux internationaux et la mise en place d'institutions supranationales sont des processus auto-renforçant, où les avancées réglementaires impulsent les échanges internationaux et la croissance des flux de biens et services et de capitaux accroissent le besoin en règles communes.

La politique industrielle vise, quant à elle, à modifier le volume et la qualité de la production des entreprises d'une économie, de manière à en accroître la performance économique. La qualification d'« industrielle » désigne en fait toute activité de production de biens manufacturés ou de services. Pourtant dans les faits, la politique industrielle s'intéresse principalement à l'industrie manufacturière et ceci pour deux raisons. Tout d'abord, elle est à l'origine de deux des principaux moteurs de la croissance : la Recherche et développement (R&D) et les exportations. Pour la France en 2007, plus de 80 % des exportations concerne des produits manufacturés et quasiment l'intégralité de la R&D privée est effectuée par des entreprises manufacturières. Ensuite en raison de son ouverture internationale, l'industrie manufacturière est particulièrement exposée aux difficultés induites par la mondialisation. L'industrie manufacturière connaît un déclin très net de ses emplois et de sa contribution à la valeur ajoutée des économies contemporaines, alors que dans le même temps, des nouveaux acteurs, la Chine et l'Inde notamment, s'octroient des parts de marchés toujours plus importantes.

Dans ce contexte, on doit s'interroger sur la pertinence, les objectifs et les moyens d'une politique industrielle définie à l'échelon national. Y a-t-il une place pour une telle politique ? Quel est son rôle et quels investissements doit-elle favoriser ? Est-elle licite, compte tenu des règles internationales en vigueur sur la concurrence ? Pour y répondre, on ne peut ignorer les nouvelles contraintes nées de la crise de la dette, privée puis publique, depuis 2007. Tout d'abord, la contrainte extérieure, celle de l'équilibre de la balance commerciale, s'est accentuée en raison des difficultés de financement. Ce faisant, dès lors que les biens manufacturés représentent l'essentiel des échanges, la vitalité des exportations manufacturières est (re)devenue une cible des politiques économiques. Ensuite, dans un contexte où les moyens alloués à la dépense publique sont restreints, le coût d'opportunité de ces politiques augmente mécaniquement. Privilégier telle industrie, telle activité ou tel programme de recherche impliquera des renoncements tout aussi coûteux à soutenir d'autres industries, d'autres activités ou d'autres programmes de recherche.

La section 1 présente le déclin de l'industrie manufacturière, ce déclin étant concomitant de la croissance de la concurrence des pays à bas salaires, tant sur les industries de basse technologie que sur celles de haute technologie. La section 2 considère les marges de manœuvre de la politique industrielle contemporaine dans le contexte de la mondialisation. Elle insiste sur les contraintes réglementaires et les difficultés de mise en œuvre qu'impose l'internationalisation des activités économiques. La section 3, à vocation normative, questionne la viabilité d'une politique de modération salariale et milite en faveur d'une politique industrielle basée sur des services à haute valeur ajoutée et un cadre réglementaire lisible, harmonisé mais exigeant.

1. Le déclin de l'industrie manufacturière

Ces vingt dernières années, tous les pays développés ont connu une augmentation très importante du nombre d'emplois dédiés au secteur tertiaire – les services – couplée avec une diminution concomitante des emplois de l'industrie manufacturière. La France, par exemple, a créé entre 1990 et 2007 presque 3 millions d'emplois, la plupart dans le secteur tertiaire et a perdu plus d'un million d'emplois issus de l'industrie manufacturière (tableau 1). L'Allemagne a perdu plus de 3 millions d'emplois manufacturiers sur la même période alors que 3,5 millions d'emplois étaient créés dans les services. Cette substitution apparente, manufacturier/service, est une conséquence de la montée de la composante « service » de la production manufacturière corrélée avec l'amélioration qualitative des produits. Elle s'est traduite par l'externalisation des activités tertiaires de l'industrie vers les activités de services aux entreprises. Pour le cas de la France sur la période 1980-2007, [Demmou \(2011\)](#) estime qu'un emploi industriel sur quatre a ainsi été transféré aux services marchands, soit près de 500 000 emplois¹.

1. Les 500 000 emplois transférés correspondent au quart des emplois manufacturiers détruits depuis 1980, soit deux millions d'emplois. Depuis 1990, la France a perdu 1 million d'emplois manufacturiers, ce qui suggère un ralentissement du rythme de destruction d'emplois dans ces industries.

Sur la même période, le volume de la production de biens manufacturés n'a cessé pourtant de croître. Que ce soit en Allemagne, aux États-Unis, en France ou au Japon, le déclin de l'emploi industriel a été associé à une augmentation du volume de la production de biens manufacturés, révélant des gains de productivité du travail tout à fait substantiels sur la période. De récentes estimations des causes du déclin de l'emploi manufacturier évaluent qu'en France durant la dernière décennie, deux emplois industriels sur trois ont ainsi été détruits par les gains de productivité (Demmou, 2011). Mais au-delà des gains de productivité du travail, cette évolution a également été accompagnée par des efforts de recherche considérables (tableau 1) : l'industrie manufacturière concentre presque l'intégralité de l'effort de recherche privée et reste donc le lieu de la majeure partie des innovations.

Tableau 1. Structure, évolution de l'emploi et activités de R&D de l'Allemagne, des États-Unis, de la France et du Japon

| | Allemagne ^a | États-Unis | France | Japon ^b |
|---|------------------------|------------|------------|--------------------|
| Emploi manufacturier (PET ^c , 2007) | 19,0 | 9,9 | 12,6 | 17,4 |
| Emploi dans les services aux entreprises (PET, 2007) | 41,1 | 44,9 | 41,1 | 43,9 |
| Emploi dans les services publics (PET, 2007) | 30,2 | 35,4 | 34,4 | 22,7 |
| Variation de l'emploi manufacturier (90-07) | -3 048 000 | -3 777 167 | -1 039 507 | -3 756 738 |
| Variation de l'emploi dans les services aux entreprises (90-07) | 3 512 000 | 16 061 782 | 2 308 707 | 3 033 172 |
| Variation de l'emploi dans les services publics (90-07) | 2 064 000 | 12 067 733 | 1 951 331 | 3 914 583 |
| Variation de l'emploi total (90-07) | 1 103 000 | 26 997 136 | 2 842 561 | 330 440 |
| Part de la R&D effectuée par l'industrie manufacturière (2007) | 90,9 | 63,3 | 86,3 | 88,9 |
| Part dans les dépenses de douze pays ^d (2007) | 11,9 | 42,1 | 6,7 | 24,5 |
| Intensité de R&D manufacturière (2007) | 2,7 | 3,1 | 2,3 | 3,7 |

a : Pour l'Allemagne, la première année d'observation est 1991.

b : Pour le Japon, la dernière année d'observation est 2006.

c : PET : Part dans l'emploi total

d : Part dans les investissements de R&D manufacturière sur un total de 12 pays: Allemagne, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Royaume-Uni, Suède.

Source : OECD STAN2009, calcul des auteurs.

Le déclin de l'industrie manufacturière a donc des causes assez mécaniques qui tiennent principalement au changement technique. Le rôle de la mondialisation dans le déclin de l'emploi manufacturier, certes encore mal évalué, peut sembler marginal à côté du progrès technique. L'avance technologique révélée entre autre par un effort de recherche important semble être encore l'apanage des vieilles puissances industrielles : les États-Unis réalisent presque la moitié de l'effort de recherche (42 %), suivi par le Japon (24 %), l'Allemagne (12 %) et la France (7 %). Elle assurerait, pour un temps encore, l'avenir des industries manufacturières, tout au moins dans les hautes technologies.

L'évolution des parts de marché offre cependant des perspectives inquiétantes (tableau 2). À l'exception de l'Allemagne (+1,7 %), les pays développés voient leur part de marché dans les industries de haute technologie s'éroder en corrélation avec

l'essor des exportations chinoises : -4,7 % pour les États Unis, -1,8 % pour la France, -6,5 % pour le Japon, et +15 % pour la Chine. La part croissante de la Chine dans le commerce international et ce dans tous les types d'industries montre que les emplois des industries de moyenne et haute technologies ne sont pas épargnées. Nous observons au contraire que même dans ces industries, l'emploi a connu un déclin significatif, bien que moins prononcé. Autrement dit, le déclin de l'emploi manufacturier concerne toutes les industries, quelle que soit leur intensité technologique.

Tableau 2. Parts de marché dans le commerce mondial (2007) et leur évolution (1997-2007), par type d'industrie

| Industrie | Allemagne | États-Unis | France | Japon | Chine |
|---|-----------|------------|--------|-------|-------|
| TCAM ^a de l'emploi 1990-2007, en %, dont : | -2,13 | -1,32 | -1,64 | -1,88 | - |
| Haute technologie | -0,23 | -0,31 | -0,12 | -0,25 | - |
| Moyenne haute technologie | -0,75 | -0,25 | -0,39 | -0,25 | - |
| Moyenne basse technologie | -0,41 | -0,11 | -0,38 | -0,39 | - |
| Basse technologie | -0,74 | -0,64 | -0,76 | -0,99 | - |
| Parts de marché, en % en 2007 | | | | | |
| Haute technologie | 7,9 | 12,3 | 4,3 | 6,1 | 16,9 |
| Moyenne haute technologie | 15,2 | 10,0 | 5,0 | 10,1 | 7,7 |
| Moyenne basse technologie | 8,3 | 6,3 | 3,6 | 4,7 | 8,0 |
| Basse technologie | 7,1 | 5,9 | 4,4 | 1,2 | 17,7 |
| TCAM des parts 1997-2007, en % | | | | | |
| Haute technologie | 1,7 | -4,7 | -1,8 | -6,5 | 15,0 |
| Moyenne haute technologie | 0,1 | -3,8 | -2,2 | -2,2 | 12,4 |
| Moyenne basse technologie | -0,9 | -3,8 | -3,0 | -3,3 | 8,7 |
| Basse technologie | 1,3 | -3,9 | -1,4 | -4,0 | 6,1 |

a : TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Source : BACI, calculs des auteurs.

Ce constat ébranle la vision d'une avance technologique acquise, revenant « de droit » aux économies développées qui déterminent la frontière technologique. Il semble, bien au contraire, qu'il faut questionner la dichotomie naïve distinguant les économies modernes inventant les technologies de pointe et les économies en rattrapage se contentant de suivre la route technologique déjà établie. Certes, l'économie chinoise est loin encore de maîtriser l'ensemble des savoir-faire de ce qu'elle exporte. Une part de ses exportations de haute-technologie résulte encore d'un assemblage de composants importés. Mais la croissance de son insertion dans les échanges mondiaux révèle aussi la croissance des transferts de technologie en cours. Si on peut discuter de la vitesse de ce rattrapage, il ne fait aujourd'hui guère de doute qu'un rattrapage technologique est inévitable.

2. Les conséquences de la mondialisation sur la politique industrielle

Puisque les pertes d'emplois manufacturiers sont compensées par la croissance en emplois des services publics et privés, on pourrait se contenter de cette correction

quantitative. Mais l'industrie manufacturière catalyse la très grande majorité de l'effort de recherche privée et des exportations. Aussi le déclin de l'emploi manufacturier, associé à l'augmentation de la concurrence internationale, inquiète et alimente un besoin d'intervention politique, parfois nommée explicitement politique industrielle. Paradoxalement, la mondialisation est aussi à l'origine des limites que rencontre la mise en place d'une politique industrielle. En effet, d'une part, elle s'est accompagnée de la progression de règles supranationales qui organisent le libre-échange et limitent l'intervention publique. D'autre part, la mondialisation a conduit à une organisation productive qui questionne l'efficacité des politiques industrielles nationales.

Promotion du libre-échange et restrictions des interventions publiques

Dans la deuxième moitié du XX^e siècle, l'essor sans précédent du commerce international a été promu par les différents accords du GATT et par l'intégration croissante de zones géographiques dont l'Europe constitue le modèle le plus abouti. La politique industrielle fut alors progressivement contrainte par le respect de la réglementation des échanges internationaux aujourd'hui centralisée par l'Organisation mondiale du commerce. Celle des pays européens a été en outre soumise à la logique d'intégration et de constitution du marché unique du projet européen. La politique industrielle sectorielle a difficilement pu trouver un espace d'exercice dans ce cadre surveillé.

Le corpus réglementaire nécessaire à la réalisation de « Libre-échange » a conduit à l'exclusion des aides d'État aux entreprises afin d'éviter tout phénomène de concurrence déloyale². Plus radicalement en Europe, le respect du principe de concurrence est doublé d'une grande méfiance de l'efficacité de l'intervention publique. Cette dernière est généralement perçue comme conduisant à des rentes de situation asymétriques entre les firmes, à des défaillances de gouvernance publique (*government failure*) ou encore à des effets d'aubaine écartant les entreprises d'un comportement souhaitable pour la collectivité³. En bref, le rôle accepté de l'État est celui qui garantit la concurrence sans entrave entre les acteurs économiques afin d'améliorer la compétitivité des entreprises européennes en se gardant surtout d'intervenir directement auprès des entreprises.

Cette base normative s'exprime en pratique par le fait que tout versement d'aide aux entreprises est soumis à la surveillance de la Commission européenne. Un État membre de l'Union est ainsi tenu d'informer la Commission du versement à une entreprise d'une aide publique supérieure à 150 000 euros sur une période de 3 ans (« règlement de minimis »). De son côté, l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (annexé à l'accord GATT de Marrakech de 1994) prohibe les subventions accordées « spécifiquement à une entreprise ou branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production. » Les recours à la procédure de règlement des différends, comme dans le cas des soutiens publics à Airbus et à

2. Pour une définition de la notion d'aide publique, voir Levet (2003).

3. Pour une présentation de l'ensemble des limites théoriques opposées à la politique industrielle, voir European Economic Advisory Group (2008).

Boeing, illustrent parfaitement l'existence d'un cadre contraignant mais aussi son contournement perpétuel.

Depuis le début du XX^e siècle, un changement de perspective semble pourtant s'opérer. Cela est perceptible dans le rapport sur le commerce mondial de l'OMC en 2008 qui s'interroge pour la première fois sur de potentiels perdants du libre-échange (OMC, 2008). Plus récemment, plusieurs communications de la Commission européenne envisagent expressément une « politique industrielle » (Commission européenne, 2005, 2010). La position des économistes s'assouplit également à l'égard de la politique industrielle autorisant un élargissement de la réflexion sur les modalités de celle-ci ([Aghion, Boulanger, et al., 2011](#), [Aghion, Cetto, et al., 2011](#)). La concurrence aigüe des économies émergentes qui utilisent largement l'instrument de la politique industrielle a impulsé ce changement de perspective.

S'il n'est pas exclu que le corpus réglementaire supranational s'assouplisse au fur et à mesure que la concurrence de ces acteurs nouveaux se fera sentir, pour le moment, la politique industrielle reste fortement soumise au respect des principes du « libre-échange ». L'intérêt croissant pour une nouvelle politique industrielle concerne essentiellement des politiques dites horizontales, s'attachant à inciter les entreprises à s'engager dans des activités stratégiques (comme la R&D par exemple) ou orientant les investissements publics vers des activités ou des technologies transversales ayant vocation à se diffuser dans l'ensemble de l'économie.

Division internationale du travail et fragmentation des processus de production

La mondialisation économique s'est par ailleurs traduite par des opportunités nouvelles pour les entreprises, puisque aujourd'hui plus que jamais, elles peuvent tirer parti des différentiels de compétences et de dotations factorielles dans le monde. Ce faisant, c'est l'ensemble de la chaîne de valeurs qui s'est dispersée dans plusieurs pays. En Europe, la décomposition internationale des processus productifs a été encouragée à la fois par l'intégration européenne et par le processus d'élargissement. La fragmentation a, en effet, été facilitée par la libre circulation des marchandises et des capitaux et par les nouvelles opportunités d'arbitrage entre les dotations factorielles des nouveaux membres. Par ailleurs, le changement technique lui-même a favorisé la fragmentation de la production, en raison de la modularité des produits de haute technologie⁴ (De Backer et Yamano, 2007).

Ces remarques ne sont pas neutres sur l'efficacité de la politique industrielle. Au sein d'une économie, les effets indirects d'une politique sur le reste de l'économie sont bien connus, voire recherchés. Par exemple en soutenant une grande entreprise, ce sont également ses sous-traitants qui sont renforcés. En investissant dans les

4. La modularité est entendue comme la fragmentation d'une activité de production en division d'activités qui, non seulement une fois rassemblées composeront le produit final, mais en outre qui peuvent s'intégrer à d'autres processus de production et participer à la composition d'autres produits finals. Les modules ainsi créés se définissent autant par leur fonction que par le fragment de production qu'il représente. Cette modularité est plus répandue dans les industries de hautes technologies étant donnée la nature du produit.

collaborations entre recherche privée et recherche publique, ce sont également la circulation des savoirs et les externalités positives de connaissances qui sont alimentées. L'existence d'effets de diffusion, par un processus marchand ou par la présence d'effets externes positifs, est à ce titre une justification des politiques de soutien aux technologies dites à « usage général » (*General Purpose Technology*). Ces effets de diffusion amplifient les effets directs d'une politique industrielle et sont donc souhaitables et bien appréhendés. Mais aucune barrière n'existe à leur diffusion au-delà des frontières dès lors que les entreprises ont des relations économiques avec des entreprises étrangères. Quand une politique industrielle soutient un secteur, elle ne peut exclure des fuites au-delà du territoire national. Ainsi, le soutien accordé à une entreprise bénéficiera à ses sous-traitants quelle que soit leur nationalité. Ces fuites limitent l'efficacité attendue de ce soutien à l'intérieur des frontières et questionnent la légitimité de l'engagement des deniers publics.

La conséquence est finalement assez simple : le multiplicateur keynésien en matière de politique industrielle souffre de la décomposition internationale des processus productifs. Cette fragmentation limite l'efficacité du soutien et questionne la légitimité de la dépense publique dès lors que l'objectif de la politique industrielle est l'emploi domestique. Certes, des parades sont possibles. Par exemple lors de la mise en place du Pacte français pour l'automobile en 2009, les subventions ont été conditionnées à une absence de délocalisation. Cette condition semble insuffisante en pratique et discutable sur le plan économique. Elle est tout d'abord insuffisante car l'existence *ex-ante* d'une fragmentation internationale de la production implique de toute manière une fuite de la subvention vers des établissements situés à l'étranger. Elle est ensuite discutable sur le plan économique car la délocalisation répond à une recherche de compétitivité de l'entreprise contre laquelle il est difficile de s'opposer, du moins à moyen terme. Dans ce cas, la politique industrielle en question revêt davantage les traits d'une politique de soutien de l'emploi dans des industries en déclin. Elle ne s'inscrit pas dans une stratégie de croissance à long terme.

Les contraintes structurelles nées de la mondialisation économique et les contraintes conjoncturelles imposées par la crise économique et financière contemporaine créent donc une situation paradoxale pour la politique industrielle à plus d'un titre. Ces contraintes motivent la mise en place de politiques industrielles volontaristes en raison des menaces qui pèsent sur l'industrie et du retour de la contrainte extérieure ; mais elles créent aussi de fortes limites à son exercice en termes de faisabilité légale, technique et budgétaire. Deux principes s'imposent dans ce contexte : la coordination des politiques à une échelle supranationale et la soutenabilité budgétaire des investissements induits par la politique industrielle. La marge de manœuvre est donc très étroite.

3. La politique industrielle à l'ère de la mondialisation

Face aux exigences économiques induites par la mondialisation, il est tentant de tomber dans *l'obsession* de la compétitivité-prix (Krugman, 1994). Cette hantise induit des politiques qui cherchent à éviter la hausse des coûts salariaux, comme l'a effectué la politique de modération salariale en Allemagne, et à limiter les contraintes qui pèsent sur les entreprises, comme par exemple les contraintes environnementales

ou les contraintes liées au fonctionnement du marché du travail (en clair, le droit du travail). Elle justifie aussi de soutenir directement certains secteurs par des subventions ou des avantages fiscaux afin de créer des emplois ou des avantages compétitifs. Par exemple en France, la baisse de la TVA à 5,5 % en 2009 dans la restauration visait à induire un surcroît de consommation propice à la création d'emploi. En Allemagne, la TVA sociale vise à reporter une partie des cotisations patronales sur le consommateur final. Cette pratique équivaut à une réduction du prix relatif des biens allemands, en réduisant le coût de production pour les entreprises allemandes.

Cette politique de compétitivité-prix est une raison de la performance actuelle de l'industrie allemande. Elle emporte souvent l'admiration de nombre de politiciens et experts économiques. Pourtant, une telle politique se heurte à au moins deux limites. Tout d'abord, l'objectif d'augmentation généralisée des qualifications en Europe, comme le préconise l'agenda de Lisbonne de 2000⁵, s'accommode mal d'une politique qui déprécie les salaires. La politique de modération salariale n'est pas compatible avec l'économie de la connaissance. Ensuite, la mise en place de la TVA sociale n'est tout simplement pas généralisable. Comme toutes les politiques qui cherchent à créer des avantages compétitifs en agissant sur les prix relatifs, la TVA sociale est une politique non coopérative dont la généralisation chez les partenaires commerciaux en annule l'efficacité (e.g. [Creel et Le Cacheux, 2006](#)).

Les exigences budgétaires imposent de leur côté que soient circonscrits clairement les objectifs et priorités d'une politique industrielle. Doit-elle soutenir l'emploi ? Doit-elle orienter les investissements vers des activités productives jugées essentielles pour la Nation ? Doit-elle se concentrer sur la compétitivité des entreprises ? Pour y répondre, on peut distinguer deux objectifs.

Le premier objectif doit se soucier de l'efficacité du système productif français, efficacité dont il est fait état dans de nombreux rapports (Conseil d'analyse économique 2006, 2007, 2011 ; rapport d'information de la Commission sénatoriale sur la désindustrialisation, 2011). L'ensemble de ces rapports s'accorde à identifier les problèmes de création et de croissance des PME industrielles ; les grandes entreprises françaises bénéficiant de niveaux de performance tout à fait comparables aux grandes firmes étrangères. Les recommandations convergent vers les points suivants :

- Il faut faciliter l'accès au crédit des PME françaises. On évoque souvent la faiblesse de l'investissement des entreprises de petite taille (moins de 10 millions de chiffre d'affaires) et des entreprises de taille intermédiaire. D'autres travaux insistent sur une relation plus étroite entre l'épargne et les entreprises privées (rapport d'information de la Commission sénatoriale, 2011 ; Aghion, *et al.*, 2006).

- Il faut favoriser les activités de recherche et d'innovation industrielle, demeurant quantitativement trop faibles. A taille donnée, une PME française investit moins dans la recherche que ses homologues allemandes, américaines, japonaises ou britanniques (OFCE, 2010).

5. L'agenda de Lisbonne de 2000 a été repris par l'agenda d'Europe 2020 lancé en 2010.

- Il faut repenser la fiscalité des PME afin d'orienter les investissements dans les activités d'avenir. Les choix d'abaissement de la TVA (notamment dans la restauration ou le bâtiment), ou de défiscalisation des heures travaillées dans le passé n'ont pas eu les résultats escomptés (e.g. [Heyer, 2011](#)). Plutôt que des ajustements supplémentaires, il s'agit avant tout de réinventer une fiscalité plus transparente.

- Il faut assurer un flux de capital humain en meilleure adéquation avec les besoins des entreprises. Les comparaisons internationales montrent une dégradation significative des élèves français vis-à-vis des autres pays de l'OCDE. À terme, il faut pouvoir restaurer un système éducatif plus efficace qui produise, entre autres choses, moins d'illettrés. Par ailleurs, la réforme de l'enseignement supérieur doit restaurer une recherche de haut niveau, tout en orientant mieux les découvertes scientifiques vers le monde industriel. Cette réforme en cours demeure inachevée et incomplète ([Gaffard, 2011](#)).

Le deuxième objectif concerne la spécialisation productive qui assure croissance et emploi. Dans la perspective du rattrapage technologique des économies émergentes et étant donné le potentiel de croissance de leur demande, il convient de s'interroger sur ce qui fait la spécificité des avantages comparatifs existants dans les vieux pays industriels. Nous pensons qu'il faut assumer pleinement le coût social et institutionnel des économies occidentales, car ce sont ces coûts qui ont participé à la construction de leur avantage comparatif (ce qu'une économie sait faire le mieux relativement aux autres économies). Le changement technique et l'évolution sociétale ont conduit à l'augmentation de la part des services dans le PIB, mais aussi dans la création de valeur industrielle. Les avantages comparatifs des vieux pays industrialisés se situent aujourd'hui dans la valeur en services de leur production industrielle qu'il s'agisse de services privés (R&D, marketing, organisation, réseaux d'approvisionnement, réseaux de distribution) ou de services issus des biens publics (infrastructures, sécurité des approvisionnements, coûts de transport, homogénéité des normes, durabilité environnementale des processus, sécurité sanitaire, etc.).

Afin de conforter, voire d'améliorer, les avantages comparatifs des économies occidentales, il convient donc de se concentrer sur le contenu en service de la production. C'est par la valeur ajoutée en service que la production manufacturière européenne se caractérise. Conception, distribution, SAV, sécurité, contrôle, fiabilité, durabilité, qualité écologique, sont autant de savoir-faire tertiaires qui singularisent les compétences des vieux pays industrialisés. La prescription de politique économique est immanquablement l'investissement dans le capital humain et l'éducation. Certes cette prescription est éprouvée, mais ici elle n'est plus privilégiée pour ses seuls effets sur la productivité des entreprises. Elle se justifie prioritairement parce qu'elle inscrit durablement la trajectoire de la spécialisation productive vers ces services à haute valeur ajoutée, donc vers une économie des savoirs aux déclinaisons multiples : savoir-inventer, savoir-innover, savoir-faire, savoir-vendre, savoir-distribuer, etc. Ces savoirs sont, a priori, pertinents pour tous les secteurs, ceux de haute technologie certes, mais également pour ces secteurs réputés de basse technologie. Il n'existe pas d'activités qui ne soient isolées d'une amélioration par le savoir. Il n'existe pas de « trappe à la connaissance ».

Par ailleurs, l'avantage comparatif des économies européennes se caractérise, comme on l'a dit plus haut, par un contenu élevé en bien public. La diversité et la qualité du réseau des transports en Europe est indéniablement un atout qu'il faut absolument consolider et renforcer dans certaines régions d'Europe. La qualité de l'accès aux ressources énergétiques sera également un élément-clé de l'attractivité des territoires et de l'implantation des entreprises. Concernant la cohérence et la stabilité réglementaires, elles permettent de lever l'incertitude qui freine les décisions d'investissement des entreprises. Les normes font ainsi œuvre de signal institutionnel qui lève une partie du risque accompagnant les investissements dans de nouvelles technologies (exemples : voitures électriques, énergies solaires, éoliennes). De plus, les normes créent un cadre d'exigence qualitative qui répond à la demande citoyenne en termes de respect environnemental et de sécurité et qui renforce la compétitivité hors-prix des entreprises. Dans cet esprit, une réflexion collective sur les besoins énergétiques de la croissance future semble aujourd'hui incontournable.

Ce faisant, la politique industrielle doit refléter les orientations politiques fondamentales en matière de technologie du futur. Si certaines orientations traversent les clivages politiques – comme l'investissement dans les technologies à vocation générale (*General Purpose Technology*) dont le développement irradie toutes les activités économiques (c'est le cas des technologies de l'information et de la communication) –, certains investissements font appel à des arbitrages politiques inévitables en période de restrictions budgétaires. Ainsi on observera que si toutes les économies modernes tendent à orienter leurs ressources vers les biotechnologies, les nanotechnologies et les technologies spatiales, elles ne le font pas avec la même priorité ni avec la même urgence.

Plus qu'un défi, ces orientations sont autant d'opportunités de croissance et de développement. Elles seront d'autant plus réalisables que l'Europe prendra une part active à ce changement structurel, car seule une coordination européenne peut permettre d'assurer l'intensité et la pérennité des investissements publics. Son rôle serait également de renforcer la cohérence de ce contenu en « bien public » par l'harmonisation des règles, la mise en commun des investissements d'infrastructures de transport et d'énergie et la convergence des choix technologiques. Compte tenu du niveau d'intégration à l'échelle européenne, la question d'une politique industrielle coordonnée menée à l'échelle européenne s'impose naturellement.

Conclusion

Le déclin en emploi de l'industrie manufacturière, conjugué à la croissance de la concurrence internationale annonce un rattrapage technologique inéluctable par les pays à bas salaires. Dans ce contexte, la première vocation de la politique industrielle est d'améliorer le fonctionnement du système productif existant. Pour la France, la politique industrielle doit au final favoriser la croissance des entreprises de petite taille et de taille intermédiaire, là où se crée la plupart des emplois. La seconde vocation est d'orienter les investissements qui formeront les avantages comparatifs de demain. Pour les vieux pays industrialisés, la qualité des infrastructures publiques, la cohérence et la stabilité réglementaires, un niveau d'éducation élevé assurant non seulement la qualité du facteur travail et consolidant l'adéquation des préférences

des consommateurs avec l'exigence qualitative, la concentration des investissements dans des technologies ou des secteurs à vocation générale, tous ces éléments doivent être le support du développement futur des économies modernes. Ils sont également un plaidoyer pour une politique industrielle définie à l'échelle européenne.

Références bibliographiques

- Aghion, P., Boulanger, J. et E. Cohen (2011), *Rethinking Industrial Policy*, *Bruegel Policy Brief*, issue 2011/04, June, Bruxelles.
- Aghion, P., Cette, G., Cohen, E. et J. Pisani-Ferry (2007), *Les leviers de la croissance française*, rapport du Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris, 229 pages.
- Aghion, P., Cette, G., Cohen, E. et M. Lemoine (2011), *Crise et croissance : une stratégie pour la France*, rapport du Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris, 165 pages.
- Betbèze, J.P. et C. Saint-Etienne (2006), *Une stratégie PME pour la France*, rapport du Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris, 165 pages.
- Commission européenne (2005), *Implementing the Community Lisbon Programme: A policy Framework to Strengthen EU Manufacturing Towards a More Integrated Approach for Industrial Policy*. COM(2005)474.
- Commission européenne (2010), *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*. COM(2010)614.
- Creel, J. et J. Le Cacheux (2006), La nouvelle désinflation compétitive européenne, *Revue de l'OFCE*, juillet, n°98.
- De Backer, K. et N. Yamano, (2007), Mesurer la mondialisation à l'aide des tableaux internationaux d'entrées-sorties, *Document de travail sur la science, la technologie et l'industrie*, n°8, Paris.
- Demmou, L. (2011), Le recul de l'emploi industriel en France entre 1980 et 2007 Ampleur et principaux déterminants : un état des lieux, *Economie et Statistique* 438-440: 273-296.
- European Economic Advisory Group (2008), chapter 4, Europe in a globalised world, *Industrial Policy*, EEAG Report on European Economy, CESifo, pp 105-124.
- Gaffard, J.L. (2011), L'économie de l'enseignement supérieur : de la nécessité de marcher sur deux jambes, *OFCE les notes*, n°3, 29 septembre.
- Heyer, É. (2011), « Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ? Simulation et première évaluation de ce dispositif », *OFCE les notes*, n°2, 29 septembre.
- Krugman, P. (1994), Competitiveness: A Dangerous Obsession, *Foreign Affairs*, Avril/Mai.
- Levet J.L., (2003), *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, Commissariat Général du Plan, La documentation française, Paris, 205 pages.
- OFCE (2010), *L'industrie manufacturière française*, Collection Repères, La Découverte, 125 pages.
- OMC (2008), *Rapport sur le Commerce Mondial 2008, Le commerce à l'heure de la mondialisation*, Organisation mondiale du commerce, Genève, 261 pages.
- Rapport d'information de M. Alain CHATILLON, fait au nom de la mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires, n° 403 tome I (2010-2011) - 5 avril 2011.