

IV/ La politique industrielle entre mutations productives et contraintes de la globalisation

Sarah Guillou et Lionel Nesta

Ces dernières années, la politique industrielle a connu un retour en grâce, d'abord en réponse au constat des performances industrielles des pays émergents fortement interventionnistes, puis en réaction à la crise financière, économique et finalement industrielle déclenchée en 2007. Pour les pays développés, ce regain d'intérêt pour la politique industrielle s'inscrit dans une tendance lourde de recul de la part de l'industrie manufacturière dans le PIB et de diminution de l'emploi manufacturier. Cette mutation est perçue aujourd'hui comme déstabilisatrice parce qu'elle se double d'une exposition croissante aux logiques économiques globales et plus récemment de la grande crise économique.

De David Cameron à François Hollande, les appels à la réindustrialisation expriment l'inquiétude due aux pertes d'emplois industriels, mais également l'angoisse de la disparition de nos savoir-faire dans la fabrication elle-même. Les experts alimentent le désarroi, tel Patrick Artus et Marie-Paule Virard qui questionnent ce que serait « la France sans ses usines » [2011], ou Dani Rodrick qui vante les mérites de l'industrie manufacturière [2011]. En raison de sa forte exposition internationale (72 % des entreprises manufacturières françaises de plus de 20 employés sont exportatrices), la réindustrialisation équilibrerait la balance commerciale, soutiendrait l'emploi et renouerait avec l'impératif de croissance.

Ce chapitre expose comment la politique industrielle peut trouver une nouvelle cohérence qui tienne compte des logiques de la mutation productive et de la globalisation en cours.

La mutation productive : désindustrialisation et tertiarisation

La désindustrialisation désigne la diminution des emplois manufacturiers ainsi que la baisse de la part de l'industrie dans le produit intérieur brut. En 1980, la France comptait plus de 5,1 millions d'emplois alors qu'elle en compte 3,1 millions en 2008. Entre 1980 et 2008, la France a donc perdu presque 2 millions d'emplois manufacturiers¹, soit une diminution relative de 38 %. De même en 1980, la part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB s'élevait à 19,2 % diminuant à 14,7 % en 2008, soit une baisse de 23 %. Toutefois, la baisse de la part de la valeur ajoutée dans le PIB ne doit pas être confondue avec la baisse de la valeur ajoutée elle-même. Entre 1980 et 2008, la valeur ajoutée manufacturière en volume a augmenté de 36 %, ce qui, avec la baisse concomitante de l'emploi manufacturier, révèle des gains de productivité du travail tout à fait substantiels.

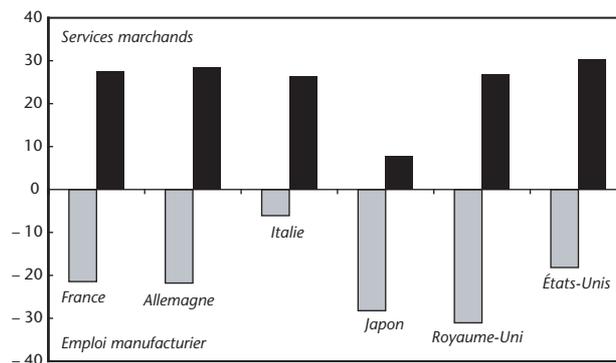
Les discours sur le « déclin » de la France suggèrent une exposition singulière du pays à la désindustrialisation structurelle. Or, si on prend la période 1992-2007, la France comme l'Allemagne observent une baisse de 21 % de l'emploi manufacturier, le Royaume-Uni et le Japon une diminution de 31 % et 28 % (graphique 1). Les États-Unis connaissent une baisse de 18 % et l'Italie de 6 %. Ces pourcentages cachent des volumes d'emplois perdus très importants. Alors que la France détruit ainsi 900 000 emplois depuis 1992, l'Allemagne en perd plus de 2 millions, les États-Unis 3,3 millions et le Japon 4,3 millions.

La désindustrialisation des années 1980 et 1990 s'explique avant tout par la tertiarisation qui découle du développement des activités de services à l'industrie et qui est elle-même alimentée par deux moteurs : l'externalisation des activités de services des entreprises manufacturières et le changement qualitatif de la production qui incorpore de plus en plus de contenu en services. Ce double mouvement est le propre des économies technologiquement avancées et

¹ Exactement 1 970 000, source OCDE 2012, base de données OCDE-STAN.

Graphique 1. L'évolution de l'emploi manufacturier et des services marchands, 1992-2007

En %



Sources : OCDE STAN, 2012.

est amené à se poursuivre à un rythme moins soutenu. Mais la désindustrialisation est plus fondamentalement la conséquence du progrès technique. Ce dernier entraîne inévitablement des gains de productivité qui eux-mêmes diminuent le contenu en travail de l'unité de production. Enfin et plus récemment, la globalisation de l'économie a accéléré la mutation industrielle en cours en raison de l'arrivée de nouveaux producteurs comme la Chine (sans une augmentation équivalente de la demande pour le moment) et en raison de l'intensification des opportunités pour les entreprises d'organiser leur production au niveau international.

La désindustrialisation résulte de l'interaction de ce triptyque — tertiarisation-productivité-globalisation — dont il faut rappeler qu'il participe *a priori* à une dynamique positive pour la croissance économique². Toutefois les changements induits ne sont pas neutres sur la nature des emplois et les qualifications « employables ». Les emplois de fabrication disparaissent au profit d'emplois de *gestion* de la fabrication — de la conception à la distribution.

² Voir Lilas Demmou [2010] pour une évaluation de ce triptyque.

La politique industrielle ne peut aller à l'encontre de cette mutation parce que celle-ci procède de la dynamique d'industrialisation elle-même. La marge de manœuvre est par ailleurs réduite par la globalisation des règles et des pratiques productives.

Les contraintes de la globalisation et des nouvelles logiques économiques globales

La mondialisation économique désigne la croissance des interdépendances, entre les nations, des activités de production et de consommation de biens et services. Elle désigne également l'extension du nombre de pays participant à la production mondiale. Or le déclin des emplois manufacturiers est parallèle à l'arrivée de nouveaux acteurs, la Chine et l'Inde notamment, qui s'octroient des parts de marché dans la production mondiale de biens manufacturés toujours plus importantes [OFCE, 2010]. La mondialisation est donc souvent invoquée comme créant les conditions de la nécessité d'une politique industrielle. Pourtant la mondialisation est à l'origine également de fortes limites à l'exercice d'une politique industrielle.

Promotion du libre-échange et restrictions des interventions publiques

Pendant la seconde 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 (OMC). 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 déloyale. En Europe, le respect du principe de concurrence est doublé d'une grande méfiance de l'efficacité de l'intervention publique.

En pratique, cette base normative s'exprime 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 trois 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 ».

Dans ce cadre, l'intérêt croissant pour une nouvelle politique industrielle concerne essentiellement des politiques dites horizontales, s'attachant à inciter les entreprises à entreprendre 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 dispersé 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. Par ailleurs, le changement technique lui-même a favorisé la fragmentation de la production, en raison de la modularité des produits de haute technologie [De Backer et Yamano, 2007].

De nombreuses études montrent une croissance de cette fragmentation illustrée par l'augmentation des échanges internationaux de produits intermédiaires. Cette croissance est fortement corrélée avec le contenu technologique de la production. Bartel *et alii* [2005] montrent même qu'elle est une conséquence de la révolution des technologies de l'information et des communications. Ce mouvement de recentrage de la production manufacturière sur la fabrication proprement dite est donc le propre des économies technologiquement avancées et est amené à se poursuivre.

Ces remarques ne sont pas neutres sur l'exercice proprement dit de la politique industrielle. L'existence d'effets de diffusion, par un processus marchand ou par la présence d'effets externes positifs,

est 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 à une industrie ou une entreprise bénéficiera à ses sous-traitants, quelle que soit leur nationalité.

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 dès lors que l'objectif de la politique industrielle est l'emploi domestique.

La politique industrielle au cœur de la politique économique

Dans ce contexte, on doit s'interroger sur la pertinence, les objectifs et les moyens d'une politique industrielle. Cette interrogation est légitime dans le contexte de restriction budgétaire que connaissent les pays industrialisés, impliquant des arbitrages et des renoncements nombreux. Privilégier telle industrie, telle activité ou tel programme de recherche impliquera des renoncements à soutenir d'autres industries, d'autres activités ou d'autres programmes de recherche.

Le premier objectif doit se soucier de l'efficacité du système productif français, efficacité dont il est fait état dans de nombreux rapports du Conseil d'analyse économique [Chatillon, 2011]. L'ensemble de ces rapports s'accordent 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. Ces recommandations convergent vers : 1) la facilitation de l'accès au crédit des PME françaises ; 2) la révision de la fiscalité des PME afin d'orienter les investissements dans les activités d'avenir ; 3) la provision d'un flux de capital humain en meilleure adéquation avec les besoins des entreprises.

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. Les gouvernements européens doivent assumer pleinement les coûts social et institutionnel des économies occidentales, coûts qui ont participé à la construction de leur avantage comparatif. 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, coût de transport, homogénéité des normes, durabilité environnementale des processus, sécurité sanitaire, etc.).

Conception, distribution, SAV, sécurité, contrôle, fiabilité, durabilité, qualité écologique sont autant de caractéristiques qui singularisent les compétences des vieux pays industrialisés. C'est un niveau d'éducation élevé et étendu qui assurera non seulement la qualité du facteur travail à l'origine de ces compétences mais aussi qui consolidera la cohérence des préférences des consommateurs avec l'exigence qualitative. La prescription de politique est immanquablement l'investissement dans le capital humain et l'éducation. Cette prescription est éprouvée, mais se justifie prioritairement parce qu'elle inscrit durablement la trajectoire de la spécialisation productive vers l'économie des savoirs.

Par ailleurs, l'avantage comparatif des économies européennes se caractérise, comme on l'a dit plus haut, par un contenu élevé en bien public. Nous entendons ici la qualité des infrastructures, comme le réseau des transports ou l'accès aux ressources énergétiques, mais aussi la cohérence et la stabilité réglementaire qui déterminent les qualités tant des processus de production que des produits finis. La diversité et la qualité du réseau des transports en Europe sont indéniablement un atout qu'il faut absolument consolider et renforcer dans certaines régions. La qualité de l'accès aux ressources énergétiques sera également un élément clef de l'attractivité des territoires et de l'implantation des entreprises. Concernant la cohérence et la stabilité réglementaire, 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, énergie solaire, éoliennes). De plus, les normes créent un cadre d'exigences qualitatives qui répond à la demande citoyenne tant en termes de respect environnemental que de sécurité et qui renforcent la compétitivité hors-prix des entreprises. Le rôle de l'Europe est ici 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.

Conclusion

La réindustrialisation du pays ne peut se décréter *ex nihilo*. Elle doit procéder d'une politique de formation de la main-d'œuvre, seule garante d'une production à haute valeur ajoutée, d'une exigence de qualité *via* des normes ambitieuses, de programmes de recherche et de développement de technologies hautement génériques. C'est tout d'abord sur le maintien ou le développement de cette compétitivité que le gouvernement doit travailler, et qu'une politique industrielle doit être définie. Parallèlement, l'avenir de l'industrie exige un engagement au niveau européen.

Repères bibliographiques

ARTUS P. et VIRARD M.-P., *La France sans ses usines*, Fayard, Paris, 2011.

BARTEL A., LACH S. et SICHERMANN N., « Outsourcing and technical change », *Working Paper*, vol. 11158, NBER, février 2005.

CHATILLON A., *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires*, n° 403, tome I (2010-2011) 5 avril 2011.

DE BACKER K. et YAMANO N., « 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, 2007.

DEMMOU L., « La désindustrialisation en France », *Document de travail de la DG Trésor*, n° 2010/01, juin 2010.

HELPMAN E. et TREFLER D., *The New Division of Labour, In Offshore Outsourcing, Capitalizing on Lessons Learned, Conference Proceedings*, Rotman School of Management, University of Toronto, 26-27 octobre 2006.

OFCE, *L'Industrie manufacturière française*, La Découverte, « Repères », Paris, 2010.

RODRIK D., « The manufacturing imperative », *Projet Syndicate*, www.project-syndicate.org/commentary/the-manufacturing-imperative, 10 août 2011.