

EPREUVE DE COMPOSITION

Dans quelles mesures l'Etat est-il encore légitime pour conduire des politiques industrielles ?

Du commissariat général au plan créé au sortir de la deuxième guerre mondiale au ministère du redressement productif créé sous l'actuel quinquennat les politiques industrielles françaises ont pris au cours du temps des formes variées et restent présentes.

L'actualité récente amène à questionner la place de l'Etat face aux difficultés économiques auxquelles les industries françaises mais plus généralement européennes doivent répondre.

Aulnay sous Bois, Florange, STX, Petroplus, Technicolor sont autant d'exemples montrant la nécessité d'apporter une réponse aux fermetures d'usines et aux suppressions d'emplois. Néanmoins qui est le plus légitime ?

A l'inverse de la politique économique conjoncturelle jouant comme une réponse aux événements et chocs économiques, la politique industrielle se rattache plutôt à l'exercice d'une politique structurelle. Elle vise moins l'action directe que la mise en place de structures favorables à son développement. Cela n'empêche pas néanmoins d'agir à court terme pour un soutien ponctuel.

Dans un contexte de concurrence, de mondialisation de plus en plus intégrée où les pays à bas coûts entraînent des délocalisations, quelle place et quelle légitimité accorder à l'Etat ? Comment envisager une action autonome ? Ainsi, à quel point l'Etat dispose-t-il d'une marge de manœuvre et d'une légitimité propres à justifier son intervention en termes de politiques industrielles ?

La conduite des politiques industrielles par l'Etat semble limitée eut égard à l'organisation économique et politique plaçant l'Etat comme un animateur plus qu'un intervenant. Néanmoins le contexte actuel



N° d'anonymat

redonne un rôle pour l'Etat afin de conduire les politiques industrielles.

En empruntant l'expression utilisée par Pierre Rosanvallon à propos de l'Etat providence, il semble que l'Etat subisse une "crise de légitimité" en matière de politiques industrielles. Cela fragilise son action et relève d'un triple mouvement : mondialisation, européanisation et changement de la figure de l'Etat central.

Tout d'abord, face à la mondialisation et à l'avènement d'une économie de marché libéralisée l'Etat peut difficilement agir sur les industries. En effet, après un interventionnisme d'Etat jusqu'aux années 1980, la pensée libérale portée par M. Thatcher et R. Reagan a amené à remettre en cause l'intervention de l'Etat dans l'économie tant au niveau conjoncturel que structurel. Héritée de Smith, ce courant libéral s'incarne aujourd'hui au niveau des instances internationales comme l'organisation mondiale du commerce (OMC) et vise à instaurer le "laissez-faire" où la légitimité d'action de l'Etat reste limitée.

De plus, le libre-échange instauré amène à une division internationale du travail (DIT) où la spécialisation s'opère. Les pays à bas coûts concentrent les industries tandis que les pays développés développent des tâches de conception et distribution. Cela conforte la thèse d'Alfred Sauvy du déversement montrant que le développement d'un pays passe de l'agriculture à l'industrie puis aux services. Le théorème HOS montre ainsi comment, via les dotations factorielles des Etats, la division s'effectue. Face à ce mouvement l'Etat semble avoir peu de marge de manœuvre sauf à accompagner ce changement via des politiques de reconversion, de formation professionnelle... En effet, le développement de formes transnationales (FTN) avec des filiales supprime la notion de frontières et parti-

cipe à la division internationale du processus de production (DIPP). L'exemple d'Arcelor Mittal montre la difficulté à retenir une firme dont les capitaux sont très mobiles.

Au-delà de la mondialisation, la France est engagée au sein de l'Union Européenne qui part l'établissement d'un marché unique et d'une politique de la concurrence interviennent conjointement à l'action de l'État.

D'une part, la politique de la concurrence telle qu'elle est précisée dans le traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne interdit les aides d'État aux entreprises et industries vues alors comme un obstacle à la concurrence.

Au-delà des aides de minimis (inférieures à 200 000 € sur 3 ans) ou les subventions de compensation aux services publics, les aides ponctuelles pour des difficultés économiques passagères sont autorisées avec déclaration à la Commission. L'État voit donc ses marges de manœuvre restreintes surtout dans l'optique d'une politique structurelle.

De plus, l'Union Européenne prend de plus en plus en charge des politiques économiques via le deuxième pilier de l'Union Economique et Monétaire (UEM). En définissant des grandes orientations (G.O.P.E.), elle vise à une harmonisation des politiques et au développement d'une stratégie commune. Ainsi, pour faire suite à la stratégie de Lisbonne, la stratégie Europe 2020 met en place des objectifs pour une croissance durable et inclusive. La légitimité de l'État apparaît donc encadrée mais néanmoins présente en matière industrielle car il s'agit d'une priorité européenne pour laquelle le principe de subsidiarité, donnant compétence aux États, s'applique en partie.

Enfin, le contexte français lui-même appelle à une remise en cause de la légitimité de l'État à conduire des politiques industrielles. D'une part, la gestion des finances publiques déficitaires remet en cause une conduite directe des politiques industrielles. Le manque de financement réduit la marge de manœuvre offerte.

à l'Etat. Bien qu'étant légitime à intervenir sur son territoire pour protéger et stimuler l'industrie, le besoin de rationalisation des dépenses déplace la légitimité à agir vers le champ de la coordination et de la régulation. Dans un article publié dans la Revue nationale d'administration (RNA), J. Chevalier analyse la nouvelle figure de l'Etat comme un régulateur préférant définir des normes et les contrôler.

La politique industrielle menée par la France a ainsi abandonné la planification indicative dans les années 2000 remplaçant le commissariat général au plan par le centre d'analyses stratégiques (CAS) chargé d'une mission d'appui, de surveillance et d'expertise.

En parallèle, le processus de décentralisation questionne la légitimité d'action. En effet, bien que les politiques industrielles soient conduites à l'échelon central, les collectivités, dans leur compétence de développement économique peuvent intervenir. Ainsi le code général des collectivités territoriales donne compétence aux régions pour soutenir financièrement les entreprises en difficulté. De nombreuses collectivités mettent en place des pépinières d'entreprises, des plateformes locales d'innovation ou des aides à l'immobilier d'entreprise visant au maintien et au développement d'activités industrielles.

Dès lors, dans ce triple mouvement la légitimité de l'action de l'Etat au sein de politiques industrielles semble limitée. Toujours présente elle doit néanmoins s'adapter. Malgré ces éléments, la légitimité semble aujourd'hui s'affirmer de nouveau face au contexte économique et social et face à un renouveau des théories protectionnistes. La légitimité s'accorde aujourd'hui dans plusieurs domaines d'intervention tournés vers l'innovation.

La légitimité de l'action de l'Etat se pose aujourd'hui en d'autres termes qu'auparavant et qui auraient conduit à relâcher la conduite des politiques industrielles au nom de l'Etat. La création d'un ministère du redressement productif confié à Arnaud Montebourg montre cet infléchissement. Et même en régions des commissaires au redressement productif, il s'agit d'instaurer un dialogue et de trouver des solutions face à la fermeture d'industries. L'idée a été avancée de nationaliser temporairement certaines entreprises là où le mouvement de privatisation avait été fort dans les années 1980. La légitimité semble donc s'affirmer aujourd'hui face à la pression sociale. En effet, avec un chômage s'élevant à 10,3% de la population active, les fermetures de sites et suppressions d'emplois associées sont mal vécues et l'Etat est appelé - plus que les collectivités. Ceci est d'autant plus vrai dans des régions où la reconversion industrielle a été difficile et parfois peu accompagnée. Ainsi les hauts fourneaux de Florange détenus par Arcelor Mittal sont défendus par les salariés, comme le dernier lieu de l'activité sidérurgique de la région.

Au-delà de la commande publique qui est un moyen de soutenir l'activité industrielle, une demande plus large pour une conduite de la politique industrielle plus globale s'affirme. Il s'agit, dans un contexte de crise de revenir à une production plus rationnelle.

Cette légitimité de l'Etat s'incarne dans la dynamique plus globale d'un certain retour au protectionnisme. Cela l'est d'autant plus que la théorie économique envisage ces points. En effet, le protectionnisme éducatif prôné par Liszt vise à rétablir un protectionnisme afin de permettre le développement d'activités nouvelles. En effet, sans cette protection contre la concurrence, les industries ne peuvent se maintenir sur le marché d'autant plus que celui-ci est oligopolistique. Le développement de l'industrie aéronautique en Europe avec Airbus l'illustre. Subventionnée par la France et l'Allemagne, l'entreprise est parvenue à concurrencer l'américain Boeing.

Il convient néanmoins de limiter ces interventions dans le temps pour ne pas fausser le jeu de la concurrence, principe de l'économie mondiale. Il. Allais y ajoute que la protection temporaire est également souhaitable pour les "industries vieillissantes". L'action de l'Etat vise par son soutien à apporter une aide pour la reconversion industrielle. Cette théorie s'applique en l'espèce aux actions menées pour l'industrie métallurgique. Enfin au-delà de la BIT, les chiffres montrent que le commerce s'effectue essentiellement de manière intra-branches via la complémentarité des produits. La vivacité de l'industrie allemande témoigne de la possibilité d'avoir une industrie performante dans les pays développés. En effet, la DIPP laisse à ces pays la production de biens sophistiqués nécessitant une industrie de pointe.

Au-delà des considérations économiques une nouvelle demande apparaît. Outre les phénomènes de relocalisation de certaines industries, le produire local semble s'affirmer. Au cœur de la campagne présidentielle au travers du "Produire en France", la demande cherche à s'arrêter sur le territoire national appelant à une politique industrielle pilotée par l'Etat. Les objectifs de développement durable concourent également à repenser une politique industrielle nationale. Le conseil de la transition écologique annoncé le 18 février cherche à adapter un nouveau modèle de croissance et de production plus durables pour lesquels un soutien est nécessaire à la transformation.

La conduite des politiques industrielles se justifie aujourd'hui dans un soutien à la reconversion et au développement d'industries innovantes. Il s'agit également pour l'Etat, suite au rapport publié en mars 2012 sur l'industrie française, d'être un régulateur et s'assurer de l'application réciproque des normes interna-

tionales comme l'anti-dumping. Dans la dynamique de la stratégie Europe 2020, un soutien important incombe à l'Etat pour soutenir l'innovation et la recherche.

Ainsi le plan de sauvetage de l'automobile mis en place à l'été 2012 prévoit le développement de la recherche et développement (R&D) au sein des industries grâce à OSEO, crédit-recherche... mais également par le développement de la recherche fondamentale au niveau universitaire. La démarche des pôles de compétitivité lancée par l'Etat va dans ce sens pour offrir à l'industrie les moyens de se développer.

Enfin, la formation et la recherche fondamentale sont des soutiens des politiques industrielles. Les pôles de recherche de l'enseignement supérieur (PRES) concourent à l'innovation et à sa diffusion via des services de valorisation technologique. A cet égard le rapport Le Débat paru en janvier 2013 et faisant suite aux assises de l'enseignement supérieur et de la recherche vise à la compétitivité et à l'innovation au service de l'économie. Pilotée par l'Etat cette dimension de la politique industrielle vise à fournir les moyens de son développement et de son adaptation aux besoins actuels.

* * *

La conduite des politiques industrielles par l'Etat change de visage tout en conservant une certaine légitimité. Bien que la mondialisation, l'euro-péanisation ainsi que la décentralisation ôtent à l'Etat un pouvoir d'agir en faveur de la politique industrielle, la crise économique et sociale, les reconversions et le besoin de rayonnement légitiment une action continue.

Moins directe, plus concertée, l'Etat semble se diriger vers un rôle d'animateur plutôt qu'un régulateur et interventionniste. Comme le dit N. Crozier, le contraire d'un Etat interventionniste n'est pas un Etat minimal.

mais un "Etat moderne" (In Etat moderne,
Etat moderne)

