

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

Les politiques industrielles ont pour objectif la valorisation et le développement de l'industrie grâce à l'utilisation de divers instruments (fiscaux, réglementaires législatifs, financiers à travers un soutien direct ou indirect). L'industrie désigne ce qui ne relève ni du secteur primaire (agriculture) ni du tertiaire (les services). Ce secteur s'illustre par sa diversité, puisqu'il regroupe à la fois des PME et des entreprises du CAC-40. Toutes ces entreprises ont un point commun : la transformation de matières premières et/ou de biens intermédiaires en vue de la création d'un produit commercialisable (s'il s'agit du produit final) ou de produits intermédiaires destinés à être à nouveau transformés.

Les années 90 ont vu l'émergence de la nouvelle économie basée sur les technologies de l'information et de la communication et le développement des services. L'industrie semblait être passée au second plan des préoccupations des acteurs publics, si bien que l'on parlait "d'économie sans usines". Ce mouvement de transition a été accentué par l'émergence des BRIC (Brésil - Russie - Inde - Indonésie - Chine) dont la forte compétitivité-coût explique, en partie, la désindustrialisation qui touche l'industrie à basse valeur ajoutée.

Or, les échanges mondiaux se font aux 3/4 sur des produits industriels. Ainsi, c'est un retrait de l'industrie dans le PIB couplé à une dérive des coûts unitaires salariaux et aux difficultés structurelles du tissu productif français, ou en par conséquent une dégradation de la balance

commerciale (déficit de +70 Md en 2012),  
une hausse du chômage (11% en France  
en 2013 et 11% de l'Union européenne) et  
un manque à gagner fiscal pour les  
finances publiques.

En dépit de ce constat, la  
question de la légitimité de l'Etat à  
conduire des politiques stratégiques se pose. En effet,  
les années 90-2000 n'ont pas permis de remédier à  
la situation détériorée de l'industrie et la courbe du  
chômage n'a pas été infléchi. "L'Etat stratège"  
décrit par les théories de la nouvelle économie  
industrielle n'a pas été en mesure d'anticiper les  
modifications structurelles de l'économie  
internationale et d'adapter le tissu productif  
français aux défis de demain.

Dès lors, dans quelles mesures l'Etat est-  
il encore légitime pour conduire des politiques  
industrielles ?

Si le constat de l'échec des politiques  
industrielles traditionnelles ne semble pas légitimer  
un rôle actif de l'Etat en la matière (I); une  
redéfinition des enjeux et des modalités  
d'intervention de l'Etat peut, non plus seulement  
légitimer, mais rendre nécessaire l'intervention  
d'un Etat stratège en matière industrielle (II).

x

x

x

I.) le constat des difficultés de l'industrie et l'échec des politiques industrielles traditionnelles questionne l'efficacité et la légitimité de l'intervention de l'Etat

A. la chute de la part de l'industrie dans le Produit intérieur Brut (PIB) a des conséquences importantes pour le pays.

la chute de l'industrie dans le Produit intérieur brut (PIB)

La part de l'industrie dans la création de richesse nationale a connu une diminution importante ces 20 dernières années et cette chute a été plus importante que dans certains pays comme l'Allemagne. Ainsi, en Allemagne, l'industrie représente encore plus de 30% du PIB contre moins de 20% en France, au Royaume-Unis et aux Etats-Unis.

Le phénomène de désindustrialisation a de conséquences importantes pour le pays. Dès 2002, la balance commerciale est déficitaire en raison de la hausse des importations et de la diminution des exportations. En 2012, le déficit commercial est d'environ 70 Md. Le projet de loi de finances 2013 prévoit une amélioration du solde commercial, mais celui-ci devrait rester déficitaire. La désindustrialisation a également des conséquences en termes d'emploi. En 2012, le chômage en France est de 11% et de 10% dans l'UE. La persistance du chômage de masse depuis les années 80 s'explique notamment par la difficulté de reformer et réorienter des adultes dont l'emploi a été détruit. Enfin la désindustrialisation et la hausse du chômage ont un coût pour les finances publiques. En effet, les destructions d'entreprises représentent un manque-à-gagner fiscal pour l'Etat (perte d'impôt sur les sociétés...)

et une hausse des dépenses publiques, notamment à travers l'augmentation du nombre d'allocataires de l'assurance chômage.

La chute de l'industrie dans l'économie nationale a eu des conséquences importantes qui ont rendu nécessaires une réponse des pouvoirs publics.

B. Or, les politiques industrielles n'ont pas permis de pallier à ce déclin, dont les causes sont structurelles et donc durables.

Deux causes sont à l'origine de la baisse tendancielle de l'industrie française : la hausse des coûts unitaires salariaux depuis 2000 et l'émergence des BRIC. Tout d'abord, les coûts unitaires salariaux ont connu une progression faible mais régulière en France entraînant une baisse de la compétitivité-prix à l'export. Au contraire, l'Allemagne, principal partenaire commercial de la France, a organisé dès les années 2000, une politique de maîtrise des coûts salariaux. Aujourd'hui, le salaire horaire en France est de 30 €, 27 € en Allemagne et 24 € en Italie. Ce constat doit être quelque peu nuancé en raison de la plus forte productivité horaire de France, mais l'écart entre la France et ses partenaires européens demeure. Un deuxième facteur explique le mouvement de désindustrialisation en France : l'émergence des BRIC. Artés dans "La France sans ses usines" montre que les pays émergents bénéficient d'un avantage comparatif voire d'un avantage absolu dans les échanges internationaux en raison d'une forte compétitivité-coût permise par un important réservoir de main d'œuvre à bas-coût et soutenu par un change sous-évalué comme dans le cas de la Chine. Dès lors, cette forte attractivité des pays

intercalaire n° 1/2

Émergents expliquent les mouvements de délocalisation observés dans les pays développés.

Or, les politiques industrielles ont insuffisamment répondu à ces défis en ne palliant pas la hausse du coût du travail et en sauvant "les canards boiteux" plutôt qu'en soutenant les entreprises innovantes. Tout d'abord, selon Askenazy et D. Resté (2012), les revalorisations du SMIC n'ont fait que compenser les exonérations de charges sur les bas-salaires. Ainsi, en dépit de la volonté affichée des gouvernements successifs de diminuer le coût du travail non-qualifié, celui-ci a connu une augmentation sensible. De plus, l'ensemble du coût du travail a augmenté en raison d'une hausse des cotisations sociales patronales, diminuant ainsi la profitabilité de entreprises et les marges nécessaires aux entreprises pour investir. Enfin, face à la montée en puissance des économies émergentes rendant difficile le maintien, en France, d'une industrie à basse valeur ajoutée, Elise Huillery note que l'État a répondu en sauvant les "canards boiteux". Or cette politique permet de sauver de l'emploi à court terme mais ne représente pas une réponse pérenne à long terme.

Ainsi, les réponses de l'État face aux défis du commerce international n'ont pas permis d'encourager la cise et leur faible efficacité semble avoir été en cause leur légitimité.

x

x x

L'État a dû faire face à un double défi en matière industrielle : l'émergence d'un marché unique européen très concurrentiel par la suppression des droits de douanes (organisés dès le traité de Rome de 1957) et par des politiques de maîtrise des coûts chez les partenaires européens ; parallèlement, la montée en puissance des BRIC a accentué ce

constat. Les deux éléments - régional et international - ont conduit à de fortes pressions sur la compétitivité - coût de l'industrie française que les politiques publiques n'ont pas permis de compenser. Si à long terme, une politique industrielle basée sur la compétitivité - coût n'est pas envisageable, l'Etat doit agir et créer des incitations en faveur de la compétitivité structurelle afin de soutenir l'industrie.

x

x x

II.) Dès lors, une redéfinition des politiques industrielles s'impose pour faire face aux enjeux et défis de demain.

A. Les pouvoirs publics ont redéfini le rôle de l'Etat, devenu Etat stratège pilote d'une nouvelle politique industrielle.

L'Etat s'est récemment intéressé (à nouveau) aux questions de compétitivité - coût avec le Rapport Gallois et l'engagement à limiter la divergence des coûts salariaux unitaires. Mais l'essentielle de la politique de l'Etat ces dernières années a concerné la politique de compétitivité structurelle. La compétitivité hors-prix permet, au niveau microéconomique, aux entreprises de se différencier verticalement et horizontalement, que ce soit par un effet d'image et/ou par le contenu technologique des produits. Cet aspect de la compétitivité met l'accent sur la recherche et développement (R&D), l'innovation et la

qualifikation des travailleurs permettant une amélioration de la productivité marginale du capital humain (Modèle de la croissance endogène de Solow). Dans ces conditions, l'Etat a orienté son action autour de deux axes : la mise en place d'un environnement favorable aux industries et une politique active de soutien à la RD.

Tout d'abord, l'Etat a cherché à créer un environnement favorable à l'industrie et à attirer les investissements directs étrangers (IDE). Pour cela plusieurs projets d'infrastructures visant notamment à reliaer le pays ont été réalisés (TGV...). Comme l'ont montré Bano et Jordan, ces infrastructures représentent un avantage comparatif pour le pays car ils permettent d'augmenter la productivité marginale du capital privé, c'est à dire la rentabilité des investissements privés. Une étude de l'OCDE de 2000 montre ainsi que la France est très attractive pour les IDE en raison de la qualité de vie, de la bonne formation de la main d'œuvre et de la qualité des infrastructures.

Un deuxième axe de politique publique a été mis en place : il s'agit d'une politique publique de soutien à la recherche et développement (RD). Cette politique a été mise en œuvre à travers divers instruments, notamment le crédit impôt - Recherche permettant aux entreprises investissant en RD de bénéficier de réductions fiscales. De plus, à travers les pôles de compétitivité inspirés de la théorie des clusters de Marshall, l'Etat a cherché à encourager les partenariats entre les secteurs public et privé pour la RD, tout en créant un "savoir-faire" local susceptible de générer des économies d'échelle et donc d'accroître d'autant les incitations à investir.

Ainsi, l'Etat stratège a cherché

par la création d'un environnement favorable à l'industrie et la création d'incitations à la RD, à favoriser le renforcement de l'industrie hors-côté française qui sera à l'abris de la concurrence par les coûts des pays émergents.

B. Afin de soutenir l'industrie, le rôle de l'Etat doit être renforcé et élargi à de nouveaux domaines.

Tout d'abord afin d'être plus efficace, en période de tensions sur les finances publiques, l'Etat doit chercher à limiter les effets d'aubaine liés à ces politiques, comme cela avait été prouvé par l'IGF à propos du crédit impôts recherche. Si les crédits se font plus rares, l'Etat doit chercher les investissements stratégiques. Ce mouvement est déjà à l'œuvre avec des Etablissements publics ou des agences tels que la Caisse des dépôts et des consignations, la Banque publique d'Investissement, Oséo ou encore l'Agence des participations de l'Etat.

De plus l'Etat doit élargir le périmètre de ce que l'on considère traditionnellement comme de la politique industrielle, afin d'y intégrer les politiques de l'Education. En effet, une politique mieux éduquée est nécessaire à la montée en gamme du tissu productif français et ce, d'autant plus que les postes à hautes qualifications sont de plus en plus rares avec les pressions compétitives pesant sur les industries à bases valeur ajoutées. Dès lors, dans l'enseignement secondaire, il faut limiter le nombre de



intercalaire n° 2/2

dévochages scolaires et orienter les élèves vers "les emplois d'avenir" qui seront nécessaires à l'industrie de demain, tout en valorisant les formations professionnelles et les alternances dans l'industrie et dans l'ensemble des secteurs. Les formations professionnelles, notamment celles délivrées par l'AFPA, doivent connaître le même mouvement faire ces emplois d'avenir. La difficulté sera d'identifier ces "emplois d'avenir" afin former une main d'œuvre de qualité pour l'industrie et de garantir aux individus une certaine sécurité de l'emploi et de leurs perspectives professionnelles.

x

^ x

Si l'Etat a pu sembler n'être pas légitime pour conduire des politiques industrielles, il semble que le contexte actuel induit une action de l'Etat renouvelée. Plusieurs éléments justifient cette intervention : l'Etat peut mettre en place des incitations fiscales (CIR), créer des infrastructures publiques, développer des partenariats public-privé (comme les pôles de compétitivité) et réorienter dans une certaine mesure les politiques éducatives. Si l'Etat est légitime c'est qu'il a à sa disposition les outils nécessaires à une politique industrielle efficace et qu'en raison de l'importance de l'industrie dans l'économie, la soutenir relève d'une mission d'intérêt public dont l'Etat est le garant.