

Élie Cohen

est directeur de recherche au CNRS, professeur à l'IEP Paris
et membre du Conseil d'analyse économique (CAE).

Politique industrielle pour l'après-crise



Assiste-t-on, à la faveur de la crise, à un retour des politiques industrielles ? L'action vigoureuse des gouvernements américain, allemand et français en faveur du sauvetage de leurs industries automobiles nationales pourrait le laisser croire. Dans les trois cas, les États interviennent en capital en remplacement d'actionnaires défaillants, ils soutiennent la demande par des dispositifs de « prime à la casse », ils stimulent la recherche dans le véhicule propre et entendent hâter le passage au véhicule électrique, ils conditionnent enfin leurs aides à des mesures de protection de l'emploi national.

Plus généralement, les plans de relance des économies frappées par la crise comportent de plus en plus souvent des clauses de préférence nationale en matière d'achats publics. Sur le modèle du « *Buy American act* » on voit fleurir des dispositifs du même titre en Chine, en Espagne et ailleurs. L'argument avancé avec force est que l'argent du

contribuable national doit faire travailler les entreprises nationales au profit des salariés nationaux. En France, un pas supplémentaire a été fait dans le sens de l'interventionnisme industriel avec la création du Fonds stratégique d'investissement (FSI) dont l'ambition est de protéger le capital autochtone des visées prédatrices des investisseurs financiers étrangers. Ce fonds a pour objectif explicite d'apporter du capital public à des entreprises viables, mais dont le capital familial fragmenté ou sous-valorisé est menacé.

Ces trois manifestations d'un État qui fait son retour sur la scène industrielle au lieu de laisser faire le marché, voire d'accompagner la destruction créatrice des entreprises non compétitives à la faveur de la crise, créent des tensions et des interrogations. On ne remet pas impunément en cause les règles de l'OMC et de l'Union européenne surtout lorsque la « grande récession » peut réveiller les passions protectionnistes. La question majeure, en effet, est de savoir si ce retour est provisoire et justifié par l'intensité de la crise et la nécessité sociale ou s'il

L'impératif industriel retrouve à la faveur de cette crise une nouvelle urgence. S'il faut exporter pour pouvoir importer, produire des biens industriels demandés sur les marchés, alors les pays développés doivent dans un même mouvement se différencier par l'innovation, améliorer leur compétitivité et développer leur capital humain.

constitue une première réponse durable au nouvel ordre économique post-crise. On peut en effet d'ores et déjà tirer trois enseignements économiques de cette crise. La première est que les modèles de développement fondés sur une croissance extravertie, l'exportation et l'endettement à l'étranger ne sont pas soutenables comme l'illustre le cas des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et des pays baltes. La deuxième est que les stratégies de spécialisation dans les services financiers (Royaume-Uni) ou dans la construction et le tourisme (Espagne) fondées sur des déficits grandissants de balance courante ne sont pas davantage soutenables. Enfin le modèle d'une économie « offshorée » attractive fiscalement, lieu de destination des investissements étrangers, bref le modèle du « tigre celtique » n'a pas davantage tenu la route. Un enseignement commun à ces trois cas est que pour importer des matières premières indispensables, des biens de consommation peu coûteux et des biens d'équipement qu'on ne produit pas il faut pouvoir exporter. Or encore aujourd'hui près de 70 % des exportations sont industrielles. Un deuxième enseignement commun est que les balances systématiquement excédentaires ou déficitaires sont également problématiques. Dans le premier cas, il y a insuffisance de la consommation et risque de placement hasardeux des excédents commerciaux (Allemagne). Dans le second, il y a excès de consommation et d'endettement, et fragilité du taux de change (Royaume-Uni). L'impératif industriel retrouve donc à la faveur de cette crise une nouvelle urgence. S'il faut exporter pour pouvoir importer, produire des biens industriels demandés

sur les marchés, alors les pays développés doivent dans un même mouvement se différencier par l'innovation, améliorer leur compétitivité et développer leur capital humain.

Mais que peut l'État dans une économie ouverte, complexe, régionalement intégrée (l'UE) ? Autant on sait décrire les politiques industrielles de développement lorsque l'enjeu est le rattrapage, l'outil, l'imitation, l'État étant alors le grand architecte. Autant la question de la politique industrielle reste ouverte quand les économies se rapprochent de la frontière technologique et que l'enjeu est l'innovation. Que peut l'État quand la désindustrialisation s'accélère, que la compétitivité coûte s'érode notamment par rapport à l'Allemagne, que la spécialisation se banalise, que les petites entreprises ne grossissent pas et que l'investissement recule, et que la rentabilité des entreprises stagne ? Que peut l'État, surtout dans une société vieillissante, quand les finances publiques sont exsangues, les marges de manœuvre fiscales faibles et que les grands problèmes de soutenabilité du modèle social restent ouverts (retraite et santé) ?

La politique industrielle a toujours eu un statut théorique controversé. Comme réponse à des « défaillances du marché » elle a été longtemps justifiée, mais son domaine d'application a toujours été soigneusement limité. L'État, en effet, ne devait promouvoir que des politiques horizontales, toute politique verticale réveillant le soupçon d'un retour de la politique des champions nationaux. Or un constat a longtemps fait l'unanimité des analystes : l'État n'est ni équipé, ni qualifié, ni en situation de « choisir » les entreprises, les technologies, les secteurs les plus porteurs. L'expérience sans cesse renouvelée des décollages économiques réussis au Japon, en Asie de l'Est et au XIX^e siècle en Allemagne ou aux États-Unis aurait dû valider l'argument de la protection des « industries naissantes » : c'est bien la protection des industries nationales émergentes, le soutien ouvert des gouvernements nationaux apporté à certains secteurs qui ont favorisé les appareils industriels nationaux en formation. Mais là aussi

toute une littérature a promu l'idée que le décollage japonais, pour ne prendre que cet exemple, s'était fait malgré l'intervention de l'État japonais et donc malgré les politiques industrielles déployées avec constance. Plus près de nous, les nouvelles théories du développement ou de la croissance endogène mettent en exergue le rôle de l'État dans la fourniture des infrastructures physiques, intellectuelles et institutionnelles pour le développement économique. Prétendre avec les tenants du consensus de Washington qu'il suffit qu'une économie soit ouverte pour décoller c'est méconnaître les leçons de l'histoire. Comme le dit avec malice Joseph Stiglitz, si la Corée avait suivi les préceptes de la théorie de l'avantage comparatif, de la libéralisation des échanges et du refus de promouvoir l'émergence de champions nationaux, elle serait aujourd'hui une nation de cultivateurs de riz et non le leader mondial de l'Internet haut débit. Dans les développements qui suivent, nous essaierons d'établir d'une part que le modèle de développement industriel inventé après guerre n'est pas reproductible, d'autre part que les tentatives de politique d'environnement compétitif menées sous l'égide de la Commission européenne avec le marché unique et l'Euro n'ont pas réussi à inverser le cours du déclin industriel français avant, pour finir, d'indiquer les pistes du renouveau d'une politique industrielle en France.

La politique industrielle a toujours eu un statut théorique controversé. Comme réponse à des « défaillances du marché » elle a été longtemps justifiée, mais son domaine d'application a toujours été soigneusement limité. L'État, en effet, ne devait promouvoir que des politiques horizontales, toute politique verticale réveillant le soupçon d'un retour de la politique des champions nationaux. Or un constat a longtemps fait l'unanimité des analystes : l'État n'est ni équipé, ni qualifié, ni en situation de « choisir » les entreprises, les technologies, les secteurs les plus porteurs.

Une politique industrielle de rattrapage : le cas français (1945-1984)

La politique industrielle française, telle qu'elle a été progressivement élaborée après-guerre, n'est qu'un élément du triptyque fondateur. Les élites issues de la Résistance instaurent en effet une économie de financements administrés : la Reconstruction, l'expansion doivent procéder de l'État qui a une légitimité supérieure à celle du marché. Ces élites installent également l'État au cœur du compromis social institutionnalisé. Certes un syndicalisme de lutte des classes et un patronat patrimonial ne peuvent cogérer l'économie, l'État n'en est pas moins le garant d'un État social en expansion continue et d'une protection sociale déléguée aux partenaires sociaux.

Pour qualifier la politique industrielle menée, trois situations doivent être distinguées : lorsque l'État se trouve face à des acteurs industriels puissants dont il prétend définir les structures et prédéterminer les orientations ; lorsqu'il fait face à des canards boiteux politiquement et socialement déstabilisateurs ; ou lorsqu'il est confronté à une absence de tout acteur industriel dans un secteur décisif pour l'indépendance nationale, c'est alors le domaine d'élection des grands projets¹. Dans ces trois cas, les dispositifs d'intervention sont formellement comparables : plans sectoriels, subventions ou bonifications à la modernisation, à l'investissement, à l'exportation, à la concentration, etc. ; en pratique les effets de ces outils sont radicalement différents. Nous n'allons pas revenir en détail sur le bilan des politiques industrielles françaises de 1945 à 1984 si ce n'est pour rappeler d'une part que les seules politiques industrielles dont on peut dire qu'elles ont pesé sur la spécialisation sont en nombre limité – les politiques inspirées du colbertisme *high-tech* –, et d'autre part pour rappeler les raisons de la renonciation par l'État français aux politiques industrielles structurantes de l'après-guerre.

Le colbertisme *high-tech* est la forme historique qu'a pris l'intervention de l'État-nation armé du monopole de l'intérêt général dans sa relation aux industries dites de pointe de l'après-guerre à 1983. Les grands projets nucléaire, spatial, pétrolier, ferroviaire, télécommunications, aéronautique civile et militaire illustrent cette modalité particulière d'intégration des politiques industrielles, technologiques, de la concurrence et de la commande publique. Le grand projet est souvent basé sur un pari technologique. Il est porté par une agence : Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Centre national d'études spatiales (CNES), Centre national d'études des télécommunications (CNET)... Sa réalisation passe par un transfert de résultats et une coopération organique avec l'industrie. Celle-ci n'est pleinement fructueuse que parce que l'État pratique le protectionnisme offensif, pré-finance le développement industriel, transfère les résultats de la recherche publique au champion national, assure les débouchés par la commande publique, permet l'amortissement des investissements par les longues séries, facilite le développement en mettant les moyens de l'État régaliens au service du champion national public ou privé.²

Le colbertisme high-tech est la forme historique qu'a pris l'intervention de l'État-nation armé du monopole de l'intérêt général dans sa relation aux industries dites de pointe de l'après-guerre à 1983. Les grands projets nucléaire, spatial, pétrolier, ferroviaire, télécommunications, aéronautique civile et militaire illustrent cette modalité particulière d'intégration des politiques industrielles, technologiques, de la concurrence et de la commande publique.

La réussite du grand projet intervient lorsque l'État lance un programme d'équipement basé sur les technologies développées et que le marché international adopte les biens et services qui en sont issus. Inno-

vation technique, naissance de nouveaux usages, protectionnisme offensif, développement d'un nouvel acteur industriel et ingénierie socio-politique sont les facteurs structurants du grand projet.

Hors les choix majeurs de l'intégration européenne et des politiques de désinflation compétitive opérés en 1983 – qui rendaient plus difficiles les politiques discrétionnaires de soutien des champions nationaux, d'aide aux canards boiteux ou de protection du capital autochtone –, trois types d'arguments propres aux dynamiques des secteurs aidés permettent de comprendre que le mode colbertiste d'intervention ait disparu :

- le premier tient aux dynamiques de sous-systèmes industriels sectoriels. La réussite du grand projet colbertiste est la première source de sa banalisation, les champions nationaux et les exploitants publics qui en sont issus ont tendance à privilégier leur insertion dans le marché international sur toute autre considération,
- le second tient à l'épuisement historiquement constaté de cette modalité d'intervention. L'un des derniers « grand projet » identifiable est celui des Telecoms puisque le plan de rattrapage date de 1974. Depuis, les plans télématique, satellite, câble sont apparus mais ils ont davantage enrichi la chronique des *white elephants* que donné naissance à des industries puissantes. Lorsque la perspective équipementière est absente (bio-technologies et océanographie) ou que l'objet scientifique se prête mal aux grandes agences technologiques (Internet, bio-technologies) ou que la perspective industrielle s'éloigne (la fusion nucléaire), il est bien difficile de trouver un avenir au modèle national du grand projet,
- enfin les grands projets d'origine nationale comme Ariane, Airbus ou même du TGV sont devenus européens. Certes, dans ces trois cas, l'initiateur technologique et politique a été français, mais ces projets pour réussir sont devenus européens. La question dès lors se déplace : si le colbertisme *high-tech* dans un seul pays n'est plus praticable, peut-il exister une puissance publique européenne qui prenne le relais ?

Politiques d'environnement compétitif

Avec l'Acte unique européen, le traité de Maastricht et l'introduction de l'Euro, l'Union européenne (UE) fait le pari que l'Europe gagnera en compétitivité non en privilégiant une politique industrielle européenne, et encore moins en promouvant des champions européens, mais au contraire en éliminant les canards boiteux, en créant un marché intégré, en instaurant une monnaie unique, en pourchassant les aides publiques et en jouant un rôle actif dans la libéralisation des échanges internationaux³. Les politiques palliatives de repli organisées dans les secteurs en difficulté constituent la première tâche. L'interminable agonie de la sidérurgie, du textile ou des chantiers navals a été accompagnée de mesures sociales et financières permettant la reconversion des sites, la formation des personnels et l'équipement des territoires. Si l'idée de politiques sectorielles est bannie, l'UE n'abandonne pas pour autant toute action en faveur de l'industrie européenne. Simplement la promotion d'une base industrielle européenne passe par des coopérations dans le domaine des hautes technologies, ce seront Esprit, Eureka, Brite, Race, Euram... puis les programmes cadres de R&D européenne. Par la suite l'agenda de Lisbonne, la politique énergie-climat seront l'occasion d'un déploiement de mesures visant à favoriser les NTIC ou les technologies vertes.

Le bilan que l'on peut établir illustre la capacité de l'Europe à réussir l'intégration négative en menant à bien des politiques de libéralisation, de déréglementation et de privatisation plus qu'à réussir des politiques actives de spécialisation ou même de promotion de la base industrielle et scientifique européenne. Directive après directive, l'Objectif 1993 inscrit dans l'Acte unique, a été mis en oeuvre, les obstacles non-tarifaires aux échanges ont été supprimés. Force est de constater pourtant qu'en matière de coopération technologique ou industrielle, l'Europe n'a pas avancé du même pas. Un déséquilibre net

Avec l'Acte unique européen, le traité de Maastricht et l'introduction de l'Euro, l'Union européenne (UE) fait le pari que l'Europe gagnera en compétitivité non en privilégiant une politique industrielle européenne, et encore moins en promouvant des champions européens, mais au contraire en éliminant les canards boiteux, en créant un marché intégré, en instaurant une monnaie unique, en pourchassant les aides publiques et en jouant un rôle actif dans la libéralisation des échanges internationaux³.

a fini par s'installer entre politiques de marché et politiques de promotion de la base industrielle⁴. De fait, avec l'Acte unique et dans la perspective de l'Euro, l'Europe s'est convertie aux politiques horizontales de compétitivité. Les programmes initiés à l'ère Davignon⁵, qui devaient contribuer à structurer l'offre européenne dans les nouvelles technologies, ont vu leurs ambitions réduites à la coopération en matière de recherche et à la formation d'une communauté scientifique européenne avant d'être capturés par les tenants de la redistribution au profit des pays les moins développés et des entreprises les moins dotées (PME). La Communauté n'a pas été à la hauteur de l'enjeu, prisonnière qu'elle était des règles de concurrence, du troc mutuel d'avantages et de considérations de cohésion et d'aménagement du territoire. Dans les rares domaines où l'Europe industrielle a réalisé des avancées, la Communauté a été absente : Airbus, Ariane, GSM... Dans les programmes coopératifs comme Eureka, l'intergouvernemental a mieux réussi dans un premier temps, même si ce dispositif original de labellisation et de soutien de projets à vocation industrielle a ensuite été victime des politiques de maîtrise budgétaire. Les stratégies horizontales, au premier rang desquelles il faut mentionner les politiques macro-économiques de désinflation compétitive et les politiques de promotion de la concurrence dans le cadre du marché unique, n'ont pas davantage eu les effets

Dans les rares domaines où l'Europe industrielle a réalisé des avancées, la Communauté a été absente : Airbus, Ariane, GSM... Dans les programmes coopératifs comme Eurêka, l'intergouvernemental a mieux réussi dans un premier temps, même si ce dispositif original de labellisation et de soutien de projets à vocation industrielle a ensuite été victime des politiques de maîtrise budgétaire.

escomptés en termes de spécialisation industrielle. À l'intérieur du jeu de contraintes européennes et globales, certains pays, dont la France, tentent toutefois de renouveler l'art de la politique industrielle à compter de 2004. Pôles de compétitivité, Agence d'innovation industrielle, Agence nationale de la recherche, Oseo-Anvar⁶-BDPME⁷, RTRA⁸... en quelques mois depuis 2004, la France inverse le cours de son action et met un terme au désengagement politique en matière industrielle. Le double choc des délocalisations industrielles et du piètre classement des universités françaises en ont été les facteurs déclenchants. Au démantèlement de l'appareil d'intervention bâti après-guerre, commencé en 1983, succède une véritable réinvention de la politique industrielle. Après avoir méconnu pendant près d'une décennie le problème du décrochage industriel français, de l'affaiblissement de sa capacité d'innovation et de la baisse du rayonnement de la science française, les élites politiques deviennent actives et de peur de mal faire adoptent des propositions potentiellement contradictoires. De plus, la France, ce pays longtemps dépeint comme centralisateur et colbertiste, a suscité une forte mobilisation locale avec l'appel à projets lancé dans le cadre du programme « pôles de compétitivité » : élus et universitaires ont bâti quelques centaines de projets, ils aspirent tous au label « pôle de compétitivité ». Essayons donc de comprendre les logiques à l'œuvre dans le maquis d'initiatives contradictoires. La notion de pôle de compétitivité renvoie à une logique *territoriale*, il

s'agit d'organiser la coopération de chercheurs, d'industriels et de formateurs déjà là, pour mettre en valeur des compétences déjà là. Cette idée de systèmes productifs locaux qu'il s'agit de mettre en synergie a été portée par la Datar et par Christian Blanc.

La logique des grands projets innovateurs est *sectorielle*, il s'agit de remettre l'ouvrage sur le métier, de repenser la spécialisation en lançant quelques grands chantiers d'innovation technologique. Cette idée a été promue par Jean-Louis Beffa, elle relève de ce que j'avais nommé en son temps le « colbertisme *high-tech* » et a abouti à la création de l'AI (Agence d'innovation industrielle). La création d'une Agence nationale de la recherche obéit à une logique *institutionnelle* afin de susciter de nouveaux développements scientifiques, décloisonner les structures, privilégier l'excellence grâce à une politique d'incitations, d'évaluation par les pairs et de financements sur projets. L'initiative Oseo obéit à une quatrième logique *d'écologie* des entreprises : comment remédier à la mortalité et à l'absence de croissance des entreprises émergentes ? On sait depuis les travaux de Stefano Scarpetta⁹ que la création d'entreprises est aussi dynamique aux États-Unis qu'en Europe, par contre les taux de survie et les rythmes de croissance divergent fortement. D'où les idées avancées dans nombre de rapports sur la transposition du modèle de la *Small Business Administration* et mises en œuvre avec Oseo. Enfin l'initiative des PRES¹⁰ et des RTRA obéit à une dernière logique d'économie de la connaissance. Les piètres performances des universités françaises selon le classement réalisé par l'université de Shanghai, les impasses du modèle français de stricte séparation des universités de masse et des écoles d'excellence ont conduit à une prise de conscience tardive mais réelle : la compétitivité se joue aussi sur les bancs des écoles.

Alors qu'il convenait de choisir une logique, et de s'y tenir afin d'éviter le saupoudrage et le gaspillage... le gouvernement français a décidé de tout faire, avec des moyens financiers modiques et un appa-

reil d'intervention transparent. Cette politique va pourtant rapidement buter sur un triple obstacle.

1- L'UE va s'opposer à tous les projets proposés dans le cadre de l'AI. L'aide publique visant à favoriser l'éclosion de champions européens est contraire à la doxa bruxelloise. Ni le mode de sélection des heureux élus, ni les enveloppes d'aides publiques, ni la gouvernance de l'AI ne trouvent grâce aux yeux de Bruxelles. Le gouvernement français finira par abolir l'AI. 2- Les compétences naguère concentrées au ministère de l'Industrie ont fondu avec le temps et l'abandon des politiques industrielles. Les architectures institutionnelles baroques et redondantes masquent mal la perte de compétence de l'État. 3- La modicité des moyens consacrés aux pôles de compétitivité (1,5 milliard d'euros sur trois ans sous forme de subventions publiques d'exonérations fiscales et sociales dont la moitié à la charge d'établissements publics (du type Caisse des dépôts et consignations ou BDPME) rend réel le risque de saupoudrage.

Une politique industrielle d'innovation

Alors que faire ? Dans le monde de l'après-crise, un choix surplombe tous les autres : va-t-on adopter des politiques coopératives pour réformer le système dans le cadre d'une stratégie de mondialisation et d'intégration croissante ? Va-t-on au contraire privilégier une stratégie d'intégration régionale bannissant les solutions nationales mais organisant, sur de nouvelles bases, les relations entre régions économiques ? Va-t-on au contraire céder aux tentations protectionnistes ? Pour un pays comme la France, les contours d'une politique industrielle d'innovation varient considérablement selon les scénarios. Si l'on exclut le repli national protectionniste, alors cinq pistes nous semblent mériter considération.

La première piste part d'un double constat, la France perd des parts de marché à l'exportation à un rythme deux fois supérieur à celui des pays de

l'OCDE, et sa part relative dans les exportations issues de l'UE a baissé d'un quart. Par ailleurs, la France investit de moins en moins dans son tissu industriel. Un calcul grossier montre que depuis 1991 les baisses annuelles de l'investissement ne sont compensées qu'à moitié dans les phases de reprise d'investissement. Enfin la rentabilité des entreprises françaises s'est dégradée par rapport à celle de ses concurrents européens. Au total, on assiste à une érosion continue des spécialisations françaises et à une perte globale de compétitivité. Il ne faut pas aller chercher plus loin le déclin de l'industrie manufacturière. À partir du moment où l'on considère qu'il est nécessaire d'exporter pour pouvoir importer, il faut soumettre l'ensemble des politiques macro-économiques à ce nouvel impératif industriel. Cela signifie que les politiques fiscales, sociales, réglementaires doivent être soumises à un test préalable de compatibilité avec le nouvel impératif industriel.

Alors que faire ? Dans le monde de l'après-crise, un choix surplombe tous les autres : va-t-on adopter des politiques coopératives pour réformer le système dans le cadre d'une stratégie de mondialisation et d'intégration croissante ? Va-t-on au contraire privilégier une stratégie d'intégration régionale bannissant les solutions nationales mais organisant, sur de nouvelles bases, les relations entre régions économiques ? Va-t-on au contraire céder aux tentations protectionnistes ?

La deuxième prend acte du nouveau monde. Dans une économie de la connaissance on ne planifie pas l'innovation, on peut par contre veiller à favoriser l'éclosion et la croissance d'écosystèmes et on doit investir dans les plate-formes technologiques. Cela passe par une politique de gros équipements et de financement de prototypes ou de pré-séries.

Les plans de sauvetage de l'automobile menés en Europe ont privilégié la défense de l'emploi des entreprises et des sites locaux parfois au risque d'affaiblir les salariés des pays voisins. L'exemple d'Opel ne doit pas faire école. Il faut donc réinventer d'urgence les cartels de crise Davignon qui par le passé ont permis de gérer le déclin des industries sidérurgiques. Chacun sait qu'il faudra résorber les surcapacités dans la production d'automobiles.

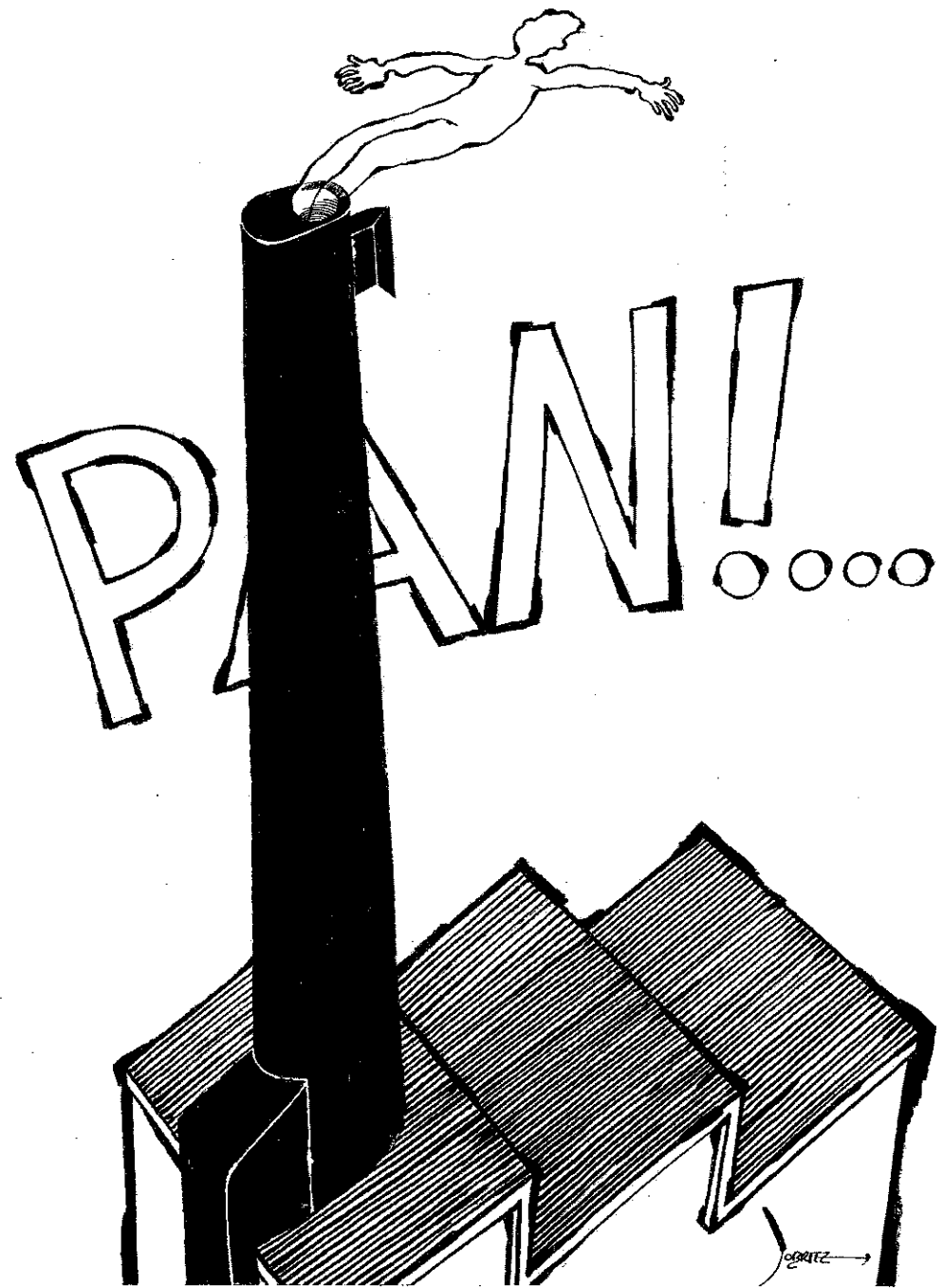
Cela passe par des politiques de la recherche de l'enseignement supérieur et de l'innovation. Les objectifs de Lisbonne n'ont pas été tenus pas plus par la France que par ses partenaires. Or s'il est crucial qu'un écosystème se développe à partir des interactions et de la circulation des connaissances et des hommes entre les trois pôles de production, de diffusion et de transfert de la connaissance, la disponibilité dans la durée de moyens financiers et organisationnels cohérents avec l'objectif est cruciale. Des pôles de compétitivité à la taille critique, des universités autonomes à même de contracter sur la durée, des entreprises innovantes mieux assurées de leur financement constituent les briques élémentaires de ces écosystèmes.

La troisième découle d'une approche renouvelée de l'industrie. Il est peu probable qu'on puisse reconquérir les industries manufacturières perdues, par contre des activités naissent et se développent dans les domaines de la communication, de l'environnement, de la santé, de la sécurité, de la ville, dont le point commun est qu'elles nécessitent l'intégration de biens, de services et de systèmes informationnels, et qu'elles requièrent souvent la contribution d'entreprises, de collectivités publiques et de prestataires de services publics ou privés. Lorsque l'État lance le dossier médical partagé (DMP) ou l'office national de paie (ONP) ou comme en Allemagne des projets d'autoroutes intelligentes, lorsque des

collectivités publiques veulent réduire globalement leur consommation d'énergie et leurs émissions de carbone ou lorsqu'elles veulent promouvoir l'auto-partage, de véritables systèmes produits-services sont à inventer dont les enjeux en termes d'emploi, de valeur ajoutée sont considérables. Le vieillissement et les pénuries de personnel qualifié conduisent par exemple le Japon à développer une politique de robots domestiques, et à accélérer les recherches et les investissements sur la médecine à distance. On retrouve dans tous ces domaines la commande publique et son caractère structurant. Faut-il aller un pas plus loin en introduisant des clauses de préférence nationale ? La question est à poser au niveau européen au moment où on commencera à tirer les conséquences de décisions non coopératives prises au cœur de la crise.

La quatrième piste est à explorer d'urgence si l'on ne veut pas qu'éclate l'acquis du marché unique, il s'agit de la politique de restructuration industrielle. Les plans de sauvetage de l'automobile menés en Europe ont privilégié la défense de l'emploi des entreprises et des sites locaux, parfois au risque d'affaiblir les salariés des pays voisins. L'exemple d'Opel ne doit pas faire école. Il faut donc réinventer d'urgence les cartels de crise Davignon qui par le passé ont permis de gérer le déclin des industries sidérurgiques. Chacun sait qu'il faudra résorber les surcapacités dans la production d'automobiles. Ces surcapacités existaient avant la crise. Les changements prévisibles dans les modes de consommation rendent nécessaire l'élimination des surcapacités et ce pour trois raisons. Il faut redonner de la « manoeuvrabilité » aux groupes automobiles, il faut éviter de gaspiller l'argent public, et il faut ne pas tomber dans le piège des surenchères nationales.

La dernière piste concerne le tissu industriel. De multiples rapports ont établi que la France souffrait d'une incapacité à faire grossir ses petites entreprises et encore plus à les transformer en entreprises moyennes innovantes et exportatrices. Des raisons diverses sont avancées qui tiennent au



financement, aux seuils sociaux, aux coûts bureaucratiques. On ne parviendra pas à redynamiser ce tissu si le problème n'est pas pris à bras-le-corps, et d'abord en mettant en place une administration facilitatrice dédiée à cet objectif.

Conclusion

Dans une économie mondialisée et régionalement intégrée, la politique industrielle change nécessairement de perspective et de référent territorial. Elle cesse d'être une politique de spécialisation nationale pour devenir une politique d'attractivité territoriale. Est-ce à dire qu'il faut renoncer à toute action sur la spécialisation ? En fait tel n'est pas le cas car des politiques d'environnement compétitif visant à améliorer l'attractivité d'un site (infrastructures de recherche, incitations fiscales et réglementaires à l'innovation) peuvent de fait favoriser tel type d'activités plutôt que tel autre. La politique des pôles de compétitivité fondée sur les effets d'agglomération aurait toutes les chances de réussir si elle ne procédait de la volonté redistributive de l'État central et si elle ne soulevait d'insolubles problèmes de gouvernance.

Par ailleurs, des politiques de concurrence peuvent avoir des effets structurants sur le tissu industriel : selon que la Commission européenne autorise ou

pas les regroupements qui s'esquissent dans les services publics européens (transport ferroviaire et aérien, Telecom, énergie, eau), on pourra disposer ou non d'acteurs industriels globaux. De même, des politiques de standardisation et de normalisation ou des politiques de promotion d'usages innovants comme avec le GSM ou la monétique, peuvent avoir un effet industriel structurant. Enfin, comme l'illustre le cas d'Airbus, des politiques commerciales stratégiques peuvent émerger, même dans le contexte de l'OMC, dès lors que le risque d'un monopole mondial se profile. En d'autres termes, des politiques horizontales peuvent avoir des effets industriels structurants aussi décisifs que des politiques verticales, encore faut-il qu'elles soient inspirées par des objectifs de compétitivité.

Enfin, les politiques sectorielles ciblées sont envisageables pour autant qu'on prenne acte de la nouvelle donne. La promotion de sous-systèmes industriels dans la santé, l'énergie, la communication peuvent permettre la naissance ou l'expansion d'industries nouvelles. Les technologies propres, l'efficacité énergétique ou dans l'usage de matières premières devenues plus rares, la productivité dans les services à la personne pour pallier le déficit de capital humain, autant de domaines cruciaux pour la croissance à venir où les rôles d'orientation, de catalyse, de commande publique de l'État seront décisifs.

1 : Voir *Le Grandes manœuvres industrielles* (avec M. Bauer) 1985, *L'État brancardier*, 1989, *Le colbertisme high tech*, 1992.

2 : Voir pour un exposé exhaustif de nos thèses, Élie Cohen, *Le colbertisme high-tech*, Hachette Phuriel, Paris, 1992.

3 : Les fonds structurels ont joué un rôle majeur dans l'acceptation par les pays périphériques de l'ouverture économique. Leur croissance très significative est à mettre à l'actif de Jacques Delors. Ils ne seront pas évoqués ici car si leur rôle a été décisif dans la mise à niveau des infrastructures des pays périphériques, ils n'ont pas joué de rôle décisif dans les politiques que nous évoquons ici.

4 : Le déséquilibre est triple : les politiques de marché existent alors que les politiques de l'industrie sont absentes ou balbutiantes, les règles de décision ne sont pas les mêmes selon les secteurs d'intervention, et enfin l'application des décisions prises est inégale selon les secteurs. Ce constat est à interroger en soi.

5 : Étienne Davignon a été commissaire européen chargé du Marché intérieur et de l'industrie entre 1977 et 1985.

6 : Agence nationale de valorisation de la recherche (Anvar).

7 : Banque du développement des PME (BDPME).

8 : Réseaux thématiques de Recherche Avancée RTRA).

9 : Stefano Scarpetta est chef de la division de l'analyse et des politiques de l'emploi de l'OCDE.

10 : Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).