

# **Le citoyen doit être le socle de toute politique industrielle, même libérale**

par [Sarah Guillou](#)

L'objet d'une politique industrielle est d'influencer les spécialisations productives en faveur de secteurs jugés stratégiques pour le bien-être ou la croissance économique. Cela implique de reconnaître que la spécialisation productive a de l'importance en termes de croissance. Mais quels critères permettent de déterminer l'importance de tel ou tel secteur ? L'argument développé par la suite est qu'il n'existe pas de critères solides sans référence aux préférences collectives présentes et futures des citoyens.

Les fondements théoriques justifiant une politique industrielle et démontrant son efficacité sont peu nombreux. De la défense des industries naissantes (List, 1841) au soutien des industries générant des externalités fondamentales pour la croissance, les arguments théoriques définissent des conditions d'exercice très étroites . Le cadre légal international est également très exigü, notamment pour les pays de l'Union européenne dont les instances se préoccupent prioritairement de créer des conditions égales de concurrence pour toutes les entreprises de l'Union et contrôlent tout versement d'aides publiques.

## **L'espace réduit de la politique industrielle**

Dans cet espace réduit, l'exercice d'une politique industrielle a du mal à trouver des raisons d'exister. Bien qu'un mouvement de « normalisation », cher à Dani Rodrick, semble affecter aujourd'hui les études sur la politique industrielle (voir Aghion et al. 2011), celle-ci ne fait toujours pas partie des politiques « normales », au même titre

que la politique monétaire, budgétaire, commerciale par exemple. Il s'agit d'une politique exceptionnelle consécutive à des circonstances exceptionnelles. C'est dans la définition de ce qualificatif d'exceptionnel, de sa nature et de sa temporalité, que la politique industrielle met en jeu sa légitimité. Encore récemment, les circonstances exceptionnelles, autant politiques qu'économiques, ont agi fortement comme motif d'une politique industrielle mais elles cachent en fait des politiques de soutien de l'emploi tout en satisfaisant des objectifs électoraux. L'illustrent les entreprises de sauvetages d'usines, des ateliers de lingerie Lejaby à SeaFrance, et les annonces de réglementation des fermetures d'usines en présence d'un repreneur. Bien que ces interventions apportent le bénéfice de réduire l'asymétrie d'information entre les acteurs en proposant des médiations bien souvent utiles, elles ne relèvent pas de la politique industrielle.

La seule politique industrielle « autorisée », cohérente avec le cadre institutionnel et légal, européen ou américain, est aujourd'hui celle qui respecte les conditions d'intervention de l'Etat dans le fonctionnement économique hérité de la doctrine libérale. On peut souhaiter une redéfinition des règles d'intervention, ce qui en passant, amènerait un peu plus de transparence sur les pratiques des Etats, mais l'ambition de cette note est tout à la fois plus modeste et plus large. Cette note veut montrer que, même dans le cadre minimaliste de la doctrine libérale, la politique industrielle doit se définir à l'appui d'un projet de société qui engage la spécialisation productive de l'économie.

Le principe général de la doctrine libérale est de considérer la concurrence comme le processus le plus efficace d'allocation des richesses. Autrement dit, la concurrence est le meilleur système pour optimiser la création de richesse. En effet, elle est supposée créer l'émulation entre les acteurs qui les incitent à augmenter leur productivité et leurs

performances ; permettre l'éviction des activités inefficaces qui gaspillent des ressources alors mal exploitées ; et enfin assurer l'égalité et la liberté des acteurs concernant leur entrée sur les marchés et donc le libre exercice de l'activité économique. La théorie économique libérale n'envisage que des situations très particulières à l'exercice d'une politique industrielle.

Dans ce cadre, l'intervention de l'Etat se justifie (i) pour rétablir les conditions concurrentielles de transparence de l'information ; (ii) pour soutenir l'investissement dans les activités générant des externalités positives comme la R&D ou inversement pour décourager celles générant des externalités négatives comme la pollution ; et (iii) pour soutenir des activités jugées stratégiques. On peut observer qu'il s'agit précisément des trois motifs qui sous-tendent la politique industrielle et de concurrence de l'Union européenne. Il faut surtout remarquer que si les deux dernières justifications appellent bien une politique industrielle, elles requièrent un principe supérieur d'ordre politique qui fait appel aux préférences collectives des générations présentes et futures.

Certes, encourager les externalités qui naissent des dépenses en R&D ne relève pas forcément d'un choix politique. En effet, la logique économique sous-jacente pourrait suffire : les externalités de la R&D correspondent à l'accroissement de productivité pour l'ensemble de la société induite par la diffusion de la connaissance. L'accroissement de la productivité assure un surcroît de croissance qui augmente la création d'emplois et de richesses. C'est bien cet enchaînement économique qui est mis en avant par les instances européennes, parmi elles, la Commission européenne (voir Nuggs-Hansen et Wigger, 2010 ; C.E., 2011), comme il fonde la politique américaine de subvention à la R&D (Ketels, 2007). La décision politique de soutien de la R&D et plus généralement de l'investissement dans le capital humain peut reposer simplement sur la logique économique.

## **Toute politique qui vise à orienter la spécialisation engage l'avenir de la société**

Toutefois cet enchaînement est insuffisant : une fois que l'on a admis un nécessaire soutien à l'investissement dans la R&D, il faut décider de l'orientation des ressources publiques, rares et dont le coût d'opportunité s'élève avec l'accroissement des dettes, vers les investissements jugés les plus opportuns. La définition de la politique industrielle doit se fonder sur un ensemble d'orientations politiques (puis légales) suffisamment précises pour engager les entreprises dans des investissements technologiques dont les rendements sont par nature incertains. Par exemple, les entreprises ne s'orientent pas naturellement vers les technologies propres. Il faut créer les incitations qui les conduiront à s'inscrire dans des trajectoires de développement durable comme le montrent les résultats d'Acemoglu et al. (2011).

En règle générale, toute politique qui vise à orienter la spécialisation engage l'avenir de la société : orienter les processus de production vers le développement durable et le respect de l'environnement est une décision qui assurera la pérennité des ressources, la qualité de vie et l'innovation technologique. Orienter les capitaux vers des technologies stratégiques, comme les biotechnologies, l'espace ou les nanotechnologies, est une nécessité face à la lourdeur des investissements – coûts fixes – qui sont associés à leur développement, dès lors que l'on considère que la maîtrise de ces technologies est indispensable au futur bien-être de la société. Enfin, investir dans le capital humain, préalable à tout politique de soutien de la R&D, est le moyen d'augmenter le niveau et la qualité de vie des individus, de densifier les aptitudes à s'adapter au changement technique, mais aussi d'assurer la solidité et la pérennité de la démocratie (Glaeser et al., 2007).

Certes, l'attachement à une politique de soutien à l'investissement dans la recherche et l'éducation est

largement partagé par les dirigeants politiques et repose globalement sur une vision progressiste de la société, une certaine vision du bien-être social en somme. Et de fait, il existe bien un ensemble de mesures répondant à des objectifs de politique de soutien à la R&D : du crédit impôt-recherche aux pôles de compétitivité ; la France est à ce titre souvent considérée comme motrice en termes de mesures de politique industrielle. Mais la finalité invoquée de ces mesures est celle de la compétitivité des entreprises, pas celle de la croissance économique en termes qualitatifs.

Or, la sélection des technologies prometteuses et l'investissement dans les spécialisations du futur appellent une préséance du politique qui doit se prononcer sur l'avenir technologique de la société, qu'il s'agisse de sa protection, de sa sécurité, de sa santé ou de son environnement. Au final, une politique industrielle, même libérale, présuppose des choix politiques qui satisfont une vision sociétale. C'est au nom de cette vision sociétale que les dépenses associées à la politique industrielle peuvent se justifier. Les motifs liés aux mécanismes économiques définissent les contraintes. Les choix politiques doivent définir l'ambition. La révélation des préférences collectives lors des processus électoraux à venir exige que soit exprimé le plus clairement possible le projet technologique du politique.

### **Références :**

Acemoglu, D. et Aghion, P., Bursztyn, L. et Hemous, D. (2011), "The environment and directed technical change", MIT WP, June 28, 60 pages.

Aghion, P., M. Dewatripont, L. Du, A. Harrison & P. Legros (2011), "Industrial Policy and Competition", CEPR Discussion Paper Series No.8691, June 28.

Buch-Hansen, H. et Wigger, A. (2010), "Revisiting 50 years of market-making: The Neoliberal transformation of European competition policy", Review of International Political Economy 17(1), 20-44.

Commission Européenne (2011), Industrial policy : Reinforcing competitiveness, COM (2011) (642).

Glaeser, E.L., Ponzetto, G. et Shleifer, A. (2007), "Why does democracy need education?", Journal of Economic Growth 12(2),77.

List, F. (1841) National System of Political Economy, New York & London: Garland Publishing, Inc., 1974, pp. 70-82.

Rodrik, D. (2008) Normalizing Industrial Policy, Commission on Growth and Development Working Paper No.3

Ketels, C.H.M. (2007), "Industrial policy in the United States", Journal of Industry Competition and Trade 7,147-167.

Pack, H. and K. Saggi, 2006. "Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey" The World Bank Research Observer, 21:267-297

www -

[wds.worldbank.org/.../436150PUB00B0X0327375B01PUBLI](http://wds.worldbank.org/.../436150PUB00B0X0327375B01PUBLI)

---

## **“Buy French”: From the slogan to the reality**

By [Jean-Luc Gaffard](#), [Sarah Guillou](#), [Lionel Nesta](#)

The current election campaign is lending weight to simplistic proposals like the slogan “buy French”, which evokes the need for France to re-industrialize. And to accomplish this, what could be simpler than to convince the population to buy native products designated with a special label? This is also more politically correct than advocating a straightforward return to protectionism. Employment is expected to benefit, along with the balance of trade. But if we look more closely, not only is it difficult to identify the geographical origin of products, but even if that were possible, any preference that these products might enjoy could well wind up in job losses.

This solution for dealing with the need for re-industrialization ultimately reflects a refusal to get to the bottom of the problem.

Can we really define what it means to “buy French”? Does it mean buying the products of French companies? What about buying products made in France by foreign companies instead of buying products made abroad by French companies? These simple questions show that it is not so easy to pin down what is “Made in France”. One major difficulty is that the final goods produced in a country usually incorporate intermediate goods manufactured abroad. It may even happen that the components of a final product are manufactured by a competitor in another country. The iPhone is emblematic of this [fragmentation](#). Should we refrain from purchasing intermediate goods from low-wage countries even though this makes it possible to produce final goods at a lower cost and boost exports by being more competitive on price? Those who think so should no longer be touting German industry as an example, since everyone knows about the growing share of imported inputs in the production of the final goods Germany exports (OECD, *Measuring Globalisation: OECD Economic Globalisation Indicators 2010*, p. 212).

Imagine, nevertheless, domestic consumers who are able to identify products with a high labour content and are ready to make sacrifices out of a spirit of economic patriotism. Don't the polls tell us that over two-thirds of consumers would be willing to pay more for French goods? While there are doubts about whether they would actually do this, it would be risky to ignore the opportunity cost of such a choice. Buying more expensive products simply because they are French reduces purchasing power. Other goods and services would not be purchased or would be bought for less abroad. The balance sheet for employment is far from certain.

Should this exercise in economic patriotism actually materialize, it would be a way that consumers form attachments

to certain types of products, in this case based on their place of manufacture, which would in turn reduce the intensity of competition. This could lead the companies concerned to cut back on their efforts to become more competitive on price and other factors. Why, indeed, should they shell out for expensive and risky investments when have a guaranteed customer base? It's a safe bet that they will not do this much, if at all. The national economy would then be locked in a low technology trap, doomed to slower growth, obviously with damaging consequences for employment in the medium and long term. This would also deprive the economy of the means to innovate and improve the competitiveness of its products.

Finally, it is likely that the willingness to buy French products would benefit products that replace goods made elsewhere in Europe rather than goods made in developing countries, either because the latter are no longer manufactured at all in France or because the price differences with French products would still be prohibitive. Ultimately it would not be possible to avoid further shifts in production to low-wage countries, with the consequent job losses. Furthermore, from a European perspective the non-cooperative character of this kind of measure could lead our European partners to adopt reciprocal measures, which would be detrimental to exports and employment.

The slogan "buy French" masks a refusal to see that the downturn is a global phenomenon which calls for a comprehensive response at the European level, and a refusal to consider a proactive industrial policy that takes into account the realities of supply as well as demand.

This is not just a matter of looking the other way. France is undergoing a deindustrialization process that threatens its capacity for growth. But who can deny that this phenomenon has accelerated with the crisis and that this acceleration is set to increase [as the general austerity measures and restrictions on bank credit further undermine domestic and European demand](#)

for consumer durables? Unless we are willing to accept that an entire segment of industry in France and elsewhere in Europe is destroyed, with no hope of ever returning, and with as a consequence still greater disparities between countries and sharper conflicts of interest, it is clearly urgent to support this kind of demand.

Is this kind of support “the solution”? Of course not: propping up demand will not be enough, as an industrial policy aimed at strengthening the supply side is also needed. The point is not to protect domestic production nor to promote the conquest of foreign markets through competition on taxation or social charges, but to stimulate investments designed to produce new goods and services, which is the only way to create stable jobs. Rather than try to rely on dubious slogans, the goal should be to consolidate production that has the advantage of being high quality in terms of design, safety and reliability, and which corresponds to what French and European consumers genuinely want.

---

## **“Acheter français” : du slogan à la réalité**

par [Jean-Luc Gaffard](#), [Sarah Guillou](#), [Lionel Nesta](#)

(une première version de ce point de vue est parue sur le site [lemonde.fr](#), [ici](#))

La campagne électorale donne du poids aux propositions

simplistes. Il en est ainsi du slogan « acheter français » qui fait écho à la nécessité de réindustrialiser la France. Quoi de plus simple, en effet, pour y parvenir que de convaincre les résidents d'acheter les produits de leur propre pays en proposant de mettre à leur disposition un label reconnu. C'est, en outre, davantage politiquement correct que de prôner d'entrée de jeu le retour au protectionnisme. L'emploi est censé y gagner en même temps que la balance du commerce extérieur. A y regarder de plus près, non seulement il est difficile d'identifier l'origine géographique des productions, mais même si cela était possible, la préférence dont elles seraient l'objet pourrait bien se conclure en pertes d'emplois. La solution ainsi préconisée pour répondre à l'exigence de ré-industrialisation ne fait que marquer le refus d'envisager le fond du problème.

Peut-on vraiment définir ce que signifie « acheter français » ? Est-ce acheter les produits d'entreprises françaises ? Ou bien n'est-ce pas plutôt acheter des produits fabriqués en France par une entreprise étrangère au lieu d'acheter des produits fabriqués à l'étranger par des entreprises françaises. A cette seule observation, on voit bien qu'il n'est pas si facile de détecter le « made in France ». La vraie difficulté tient au fait que les biens finals fabriqués sur le territoire national incorporent le plus souvent des biens intermédiaires fabriqués à l'étranger. Il peut même arriver que les composants d'un produit final soient fabriqués par un concurrent d'un autre pays. L'exemple de l'iphone est emblématique de cette [fragmentation](#). Faut-il alors s'interdire d'acheter des biens intermédiaires dans des pays à bas salaires alors qu'ils permettent de produire des biens finals à meilleur coût et de mieux les exporter en devenant plus compétitifs en termes de prix ? Ceux qui en arriveraient à le penser ne devraient plus donner l'industrie allemande en exemple quand on sait le poids croissant des biens intermédiaires importés dans la fabrication des biens finals qu'elle exporte (OCDE, Measuring Globalisation: OECD

Economic Globalisation Indicators 2010 p. 212).

Imaginons, cependant, des consommateurs nationaux capables de détecter les produits à fort contenu en emplois et prêts à se sacrifier dans un élan de patriotisme économique. Les sondages ne nous disent-ils pas que plus des deux tiers des ménages seraient prêts à déboursier plus pour acheter des produits français ? Outre que l'on peut douter du passage à l'acte, il serait hasardeux d'ignorer le coût d'opportunité d'un tel choix. Acheter plus cher des produits parce qu'ils sont français réduit le pouvoir d'achat. D'autres biens et services ne seront pas achetés ou le seront à moindre prix à l'étranger. Le bilan pour l'emploi est pour le moins incertain.

Ce même effort de patriotisme économique, s'il devait se concrétiser, constituerait une forme d'attachement de la clientèle à certains types de produits, en l'occurrence désignés par leur lieu de fabrication, qui aurait pour effet de réduire l'intensité de la concurrence. Il pourrait conduire les entreprises concernées à s'exonérer des efforts nécessaires pour améliorer leur compétitivité-prix ou hors-prix. Pourquoi, en effet, devraient-elles investir dans des projets d'investissements coûteux et risqués, alors qu'elles auraient une clientèle assurée ? Il y a fort à parier qu'elles ne le feront pas ou peu. L'économie nationale pourrait alors se trouver enfermée dans une trappe à faible niveau technologique et donc à faible croissance aux conséquences évidemment dommageables pour l'emploi à moyen et long terme. Elle se serait privée des moyens d'innover et d'accroître la compétitivité de ses produits.

Enfin, il est vraisemblable que la volonté d'acheter français bénéficierait à des produits qui viendraient se substituer à des produits fabriqués ailleurs en Europe plutôt qu'à des produits fabriqués dans les pays émergents, soit parce que ces derniers ne sont plus fabriqués en France, soit parce que les différences de prix à l'avantage de ces derniers restent

réduisant. Au final, les délocalisations vers les pays à bas salaires et les pertes d'emplois correspondantes ne seraient pas évitées. De plus, le caractère non coopératif du point de vue européen de cette mesure pourrait entraîner un comportement réciproque des partenaires européens dommageable aux exportations et à l'emploi.

Le slogan « acheter français » masque le refus de voir dans la récession un phénomène global qui appelle une réponse globale à l'échelle européenne, mais aussi le refus d'envisager une politique industrielle volontariste impliquant d'être au fait des réalités de l'offre comme de celles de la demande.

Il n'est pas question ici de se voiler la face. La France subit une désindustrialisation qui menace sa capacité de croissance. Mais qui peut nier que le phénomène s'est accéléré avec la crise et que cette accélération va s'amplifier quand l'austérité budgétaire généralisée et les restrictions de crédit bancaire affaibliront un peu plus la demande intérieure et plus largement européenne pour les biens de consommation durables ? Il y a clairement urgence à soutenir cette demande sauf à accepter que tout un pan de l'industrie en France comme ailleurs en Europe soit détruit sans espoir de retour, avec à la clé des disparités encore accrues entre pays et une exacerbation des conflits d'intérêts.

Est-ce à dire que l'on tiendrait là la solution ? Certes non ; il ne suffit pas de soutenir la demande et une politique industrielle, visant à renforcer l'offre, est également nécessaire. Il s'agit ni de protéger les productions nationales, ni de favoriser la conquête des marchés extérieurs à coups de concurrence fiscale ou sociale, mais de stimuler des investissements visant à la maîtrise de la production de nouveaux biens et services, les seuls à même de créer des emplois stables. Plutôt que de tenter de s'appuyer sur des slogans improbables, l'objectif devrait être de consolider une offre dont l'avantage tient à la qualité des services fournis en matière de conception, de sécurité, de fiabilité, et qui

soit en adéquation avec ce que sont réellement les préférences des consommateurs français et européens.

---

# Quelle politique industrielle dans la mondialisation ?

par [Sarah Guillou](#) et [Lionel Nesta](#)

Dans des économies nécessairement mondialisées et face aux contraintes budgétaires qu'impose la crise économique, y a-t-il encore une place pour la politique industrielle ? Les développements qui suivent ([et la note associée](#)) permettent de répondre par l'affirmative, soulignant le besoin pour l'économie française et au-delà, pour l'économie européenne, d'intensifier la valeur ajoutée en services de la production et plus généralement la valeur en savoir des activités économiques.

Les contraintes structurelles nées de la mondialisation économique et les contraintes conjoncturelles imposées par la crise économique créent une situation paradoxale pour la politique industrielle. Ces contraintes motivent la mise en place de politiques industrielles volontaristes en raison des menaces qui pèsent sur l'industrie et du déclin de l'emploi industriel ; mais elles créent aussi de fortes limites à son exercice en termes de faisabilité légale, technique et budgétaire. La marge de manœuvre est donc très étroite. Ce constat impose une redéfinition des objectifs et des moyens de la politique industrielle. Quel est son rôle et quels investissements doit-elle favoriser ? Doit-elle s'orienter vers la modération salariale, gage de compétitivité-coût, comme le suggère l'exemple allemand ? Doit-elle soutenir des

secteurs en déclin ou s'orienter vers des secteurs d'avenir ?

Aujourd'hui, les avantages comparatifs des pays occidentaux – et donc de la France – se situent 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.). Plutôt que de maintenir les emplois industriels traditionnels, voués à être délocalisés de toute façon vers des pays aux salaires plus faibles, il faut accentuer la spécialisation dans les emplois industriels du futur qui reposent sur ces services à haute valeur ajoutée.

La prescription de politique est immanquablement l'investissement dans le capital humain et l'éducation, contradictoire avec une politique de modération salariale. Cette politique se justifie prioritairement parce qu'elle inscrit durablement la spécialisation productive vers ces services à haute valeur ajoutée, donc vers une économie du savoir aux déclinaisons multiples : savoir-inventer, savoir-innover, savoir-faire, savoir-vendre, savoir-distribuer. Par ailleurs, l'avantage comparatif des économies européennes se caractérise 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 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,

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. Le développement de ces services est également un plaidoyer pour une politique industrielle définie à l'échelle européenne.