

VERS UNE NOUVELLE INDUSTRIALISATION : UNE STRATEGIE POLYCENTRIQUE

Jean-Luc Gaffard
Mauro Napoletano

SCIENCES PO OFCE WORKING PAPER n° 25/2025

EDITORIAL BOARD

Chair: Xavier Ragot (Sciences Po, OFCE)

Members: Jérôme Creel (Sciences Po, OFCE), **Eric Heyer** (Sciences Po, OFCE), **Sarah Guillou** (Sciences Po, OFCE), **Xavier Timbeau** (Sciences Po, OFCE), **Anne Epaulard** (Sciences Po, OFCE).

CONTACT US

OFCE
10 place de Catalogne | 75014 Paris | France
Tél. +33 1 44 18 54 24
www.ofce.fr

WORKING PAPER CITATION

This Working Paper:
Jean-Luc Gaffard et Mauro Napoletano,
Vers une nouvelle industrialisation : une stratégie polycentrique.
Sciences Po OFCE Working Paper, n° 25/2025.
Downloaded from URL: www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2025-25.pdf
DOI - ISSN

ABOUT THE AUTHORS

Jean-Luc Gaffard, Université Côte d'Azur, CNRS, GREDEG, France, OFCE-Sciences Po Paris et Institut Universitaire de France,

Email Address: jl.gaffard48@gmail.com

Mauro Napoletano, Université Côte d'Azur, CNRS, GREDEG, France et OFCE-Sciences Po Paris,

Email Address: Mauro.NAPOLETANO@univ-cotedazur.fr

ABSTRACT

Une nouvelle industrialisation est aujourd'hui une priorité pour l'Europe afin de répondre aux défis des transitions numérique et écologique. Elle ne concerne pas uniquement le secteur manufacturier, mais exige une transformation plus large de l'économie, impliquant une meilleure coordination entre acteurs publics et privés. Les approches fondées uniquement sur l'intervention de l'Etat ou sur des mesures protectionnistes sont insuffisantes. Une stratégie efficace repose sur une collaboration durable entre tous les acteurs économiques, selon une logique de gouvernance polycentrique et d' "autonomie imbriquée". Cela suppose d'investir massivement dans l'innovation, d'adapter les règles de concurrence et de repenser les politiques financières, du travail et commerciales à l'échelle européenne. L'objectif est de créer des écosystèmes industriels capables d'innover, de créer des emplois de qualité et de renforcer la souveraineté technologique de l'Europe. La réussite de cette stratégie passe par une action collective cohérente, capable d'allier transformation économique, inclusion sociale et durabilité environnementale.

KEYWORDS

Coordination, croissance, action collective, autonomie enchâssée, gouvernance polycentrique, engagement, industrie, politique économique.

JEL

O2, O3, O4, O5.

Vers une nouvelle industrialisation : une stratégie polycentrique

Jean-Luc Gaffard, Université Côte d’Azur, CNRS, GREDEG, France & OFCE
Sciences Po Paris & Institut Universitaire de France
Mauro Napoletano, Université Côte d’Azur, CNRS, GREDEG, France & OFCE
Sciences Po Paris

Juin 2025

Résumé

Une nouvelle industrialisation est aujourd'hui une priorité pour l'Europe afin de répondre aux défis des transitions numérique et écologique. Elle ne concerne pas uniquement le secteur manufacturier, mais exige une transformation plus large de l'économie, impliquant une meilleure coordination entre acteurs publics et privés. Les approches fondées uniquement sur l'intervention de l'État ou sur des mesures protectionnistes sont insuffisantes. Une stratégie efficace repose sur une collaboration durable entre tous les acteurs économiques, selon une logique de gouvernance polycentrique et d' "autonomie imbriquée". Cela suppose d'investir massivement dans l'innovation, d'adapter les règles de concurrence et de repenser les politiques financières, du travail et commerciales à l'échelle européenne. L'objectif est de créer des écosystèmes industriels capables d'innover, de créer des emplois de qualité et de renforcer la souveraineté technologique de l'Europe. La réussite de cette stratégie passe par une action collective cohérente, capable d'allier transformation économique, inclusion sociale et durabilité environnementale.

Mots clés : coordination, croissance, action collective, autonomie enchâssée, gouvernance polycentrique, engagement, industrie, politique économique

Code JEL : O2, O3, O4, O5

Table des matières

1	Introduction	4
2	Situations nationales contrastées et défi commun	6
2.1	France	7
2.2	Allemagne	7
2.3	Italie	8
2.4	Espagne	10
2.5	Un défi européen	10
3	Les origines de la crise industrielle	11
3.1	Une crise structurelle	12
3.2	Les défauts de coordination	12
4	Les voies d'une nouvelle industrialisation	14
4.1	Une action collective	14
4.2	Éléments de stratégie européenne européenne de développement	15
5	Conclusion	20
	References	22

1 Introduction

Une nouvelle industrialisation est à l'ordre du jour en France et en Europe. L'on se souvient ainsi que l'industrie est au cœur de la croissance car les gains de productivité y sont typiquement plus importants que dans les services. De plus, le secteur manufacturier concentre encore la plupart des exportations et des investissements en R&D. Ce serait, cependant, une erreur d'assimiler l'industrie à un secteur d'activité, en l'occurrence, le secteur manufacturier, alors que ce qui est en cause est une forme d'organisation de l'activité économique qui garantit le meilleur usage des équipements et du travail, conditionnée à l'existence d'effets d'échelle et, par suite, à une taille des marchés suffisamment grande (chap. IX [Georgescu-Roegen 1971](#)). Deux remarques à ce propos. Cette forme d'organisation n'est plus associée systématiquement à des unités de production de grande taille. Elle est éligible aux activités de services éventuellement réparties en plusieurs localisations ([Hsieh & Rossi-Hansberg 2023](#)). En outre, le secteur manufacturier est étroitement imbriqué avec les autres activités en amont comme en aval.

La nouvelle industrialisation requise s'inscrit dans un processus de destruction créatrice qui implique d'adapter l'appareil productif à la révolution numérique et à la transition écologique qui constituent de nouveaux paradigmes technologiques. Elle concerne singulièrement les pays européens au premier rang desquels l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne. Elle survient dans un contexte caractérisé par la mondialisation des chaînes de valeur et par une concentration accrue de plusieurs productions manufacturières en Asie. Il est question pour l'Europe, non seulement, de voir se créer des entreprises dans le domaine des nouvelles technologies, mais aussi, et peut-être surtout, de profondément transformer les modes de production des industries "traditionnelles", notamment dans l'industrie automobile.

Un défi d'ordre structurel est ainsi à relever alors même que les crises successives, financière, sanitaire, géopolitique depuis le début des années 2000 ont eu raison de la croyance dans l'efficacité de marchés concurrentiels et dans une nécessaire neutralité de l'action publique apte seulement à corriger les défaillances du marché. Le mythe de la grande modération a dû être abandonné et avec lui l'idée que l'acquisition des connaissances nécessaires en matière aussi bien technologique que de marché était le fruit du jeu d'une concurrence dite libre et non faussée.

Deux stratégies macroéconomiques reviennent sur le devant de la scène. L'une, qui se dessine aux États-Unis, remet en cause l'ouverture du commerce international en jouant d'une forte augmentation des droits de douane avec pour objectif de rapatrier des usines. Elle risque d'entraîner une rupture des chaînes de valeurs mondiales, une hausse des prix pour les consommateurs et, paradoxalement, une accélération de la désindustrialisation. L'autre stratégie est de faire reposer la nouvelle industrialisation entièrement sur l'intervention de l'État en lieu et place du marché. Elle risque de se heurter à un défaut d'information des pouvoirs publics conduisant à des investissements inappropriés et au gaspillage de fonds publics. Ces stratégies sont aussi peu raisonnables l'une que l'autre.

La réalité est moins simple que ne le supposent l'une et l'autre de ces stratégies, au demeurant dangereuses pour la stabilité économique et politique. Pour faire face à une profonde mutation du tissu productif qui se déroule en situation d'incomplétude des connaissances technologiques et de

marché, un problème de coordination intertemporelle surgit qui est de savoir comment faire en sorte que les acteurs privés et publics s'engagent à long terme et coopèrent dans le but précisément d'acquérir ces connaissances (Mazzucato 2014, Acemoglu & Robinson 2023). Dans ce contexte, une stratégie efficace doit reconnaître les complémentarités entre État et marché dans les processus de changements technologiques et structurels. Elle doit servir d'orientation des processus d'accumulation des connaissances et de création de nouveaux marchés Cimoli et al. (2009), Mazzucato (2014), Acemoglu & Robinson (2023) y compris par le canal d'investissements publics. Elle doit aussi être capable d'exploiter la caractéristique des marchés d'être le lieu incontournable où l'expérimentation de nouveaux produits, procédés et formes organisationnelles s'effectue et où opèrent les principaux dépositaires des compétences technologiques, à savoir les entreprises. L'enjeu est, alors, celui d'une autonomie imbriquée ("embedded autonomy") à plusieurs niveaux, basé sur une collaboration itérative entre le gouvernement et les entreprises (Juhász & Rodrik 2024), mais aussi entre différents acteurs protagonistes du processus d'industrialisation : investisseurs et managers en matière de relations de financement et gouvernance des entreprises, managers et syndicats en matière de gestion de relations de travail, entreprises et collectivités en matière de gestion des territoires et des infrastructures. Cette collaboration est essentielle pour que ces acteurs du changement aient accès aux connaissances nécessaires pour concevoir des stratégies crédibles et efficaces.

Dans cette perspective, il est important de développer « une conception de la politique industrielle qui réponde à la nécessité d'entretenir et de développer les activités économiques modernes de manière plus large, y compris, mais sans s'y limiter, l'industrie manufacturière (Aiginger & Rodrik 2020). Dès lors, plutôt que de politique industrielle, il est plus approprié de parler de stratégie de développement industriel, de combiner une large gamme de politiques avec pour objectif de permettre aux différents acteurs, privés et publics, d'agir de manière cohérente et d'être incités à investir. Subventions et taxations en font partie, mais aussi tout ce qui affecte l'environnement réglementaire et institutionnel des entreprises, qu'il s'agisse de l'organisation du système financier, de la politique de concurrence, de la politique fiscale et budgétaire, de la politique de l'emploi et du travail, de la politique du commerce international (Draghi 2024a, Juhász & Rodrik 2024).

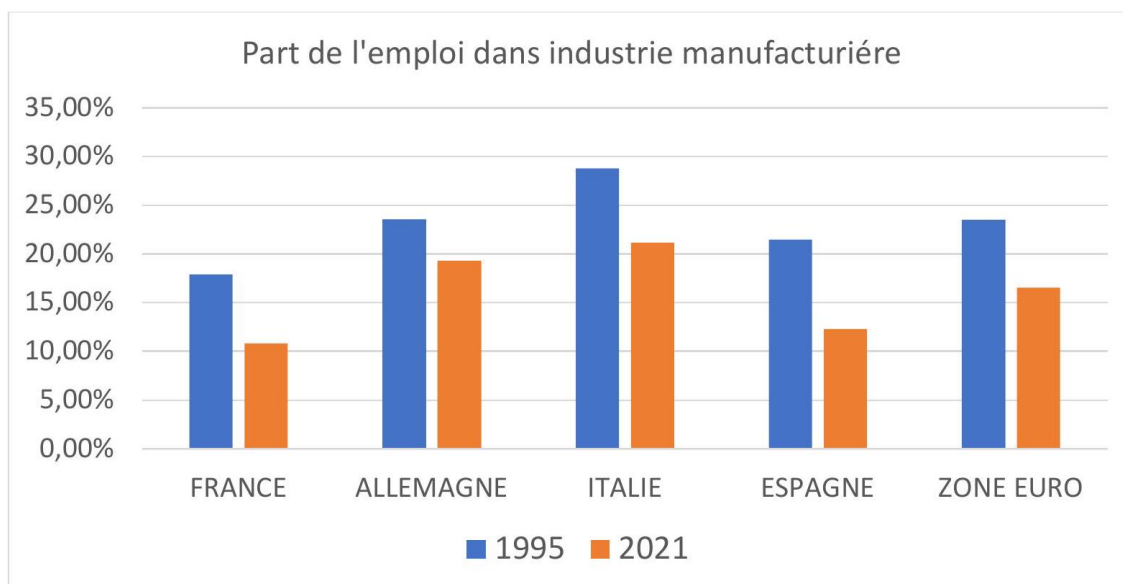
De fait, il est essentiel de reconnaître que la coordination des transformations industrielles ne peut être assurée par un acteur unique, qu'il soit public ou privé. Elle repose au contraire sur une gouvernance polycentrique, entendue comme un système où plusieurs centres de décision — États, agences publiques, entreprises, acteurs financiers, territoires, partenaires sociaux — interagissent à différents niveaux avec une certaine autonomie mais dans un cadre de règles partagées et d'apprentissage mutuel (Ostrom 2010). Ce type de gouvernance, adapté aux environnements complexes et incertains, permet une meilleure capacité d'expérimentation, de correction et de diffusion des solutions efficaces. Il constitue une condition institutionnelle indispensable à la réussite d'une stratégie industrielle efficace. Ainsi, la conception et la pratique contemporaines de la politique industrielle sont beaucoup moins axées sur les incitations descendantes et beaucoup plus sur l'établissement d'une collaboration soutenue entre les secteurs public et privé autour de questions de productivité et d'objectifs sociaux. Ce type de dialogue évite une sélection ex ante des activités à promouvoir ou des instruments politiques à utiliser. Il se concentre plutôt sur l'élaboration d'un cadre

institutionnel approprié dans lequel la collaboration peut porter ses fruits. Les politiques gouvernementales, ainsi que les stratégies des entreprises, sont le résultat de ce processus. Ces politiques et stratégies sont considérées comme provisoires au départ, et doivent être continuellement contrôlées et révisées à la lumière des résultats (Aiginger & Rodrik 2020). Contrôles et révisions témoignent de la conditionnalité ex ante et ex post de la politique industrielle ainsi redéfinie (Mazzucato & Rodrik 2023).

Cette conception et cette pratique de la stratégie industrielle sont requises dès lors qu'il s'agit de faire face à la conjonction de l'irréversibilité et de l'incertitude inhérente au processus de destruction créatrice associé aux transitions numérique et écologique à l'œuvre à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne (Gaffard 2017, 2023)

2 Situations nationales contrastées et défi commun

L'Europe est confrontée aujourd'hui à des situations nationales contrastées qui sont notamment le résultat de politiques nationales différentes et dont le symptôme macroéconomique réside dans les écarts, entre les grands pays, de déficits ou excédents publics et commerciaux pour partie structurels. Ces pays doivent, cependant, relever un défi commun, celui de relancer la croissance, et d'effectuer la transition numérique et écologique qui impose à tous une nouvelle industrialisation.



GRAPHIQUE 1 – Part des heures travaillées par les employés dans l'industrie manufacturière sur le total des industries. Source : EUKLEMS & INTANPROD database et calcul des auteurs

2.1 France

La France est frappée par une désindustrialisation déjà ancienne, attestée par la chute de l'emploi salarié dans l'industrie manufacturière, plus importante que dans d'autres pays similaires. Comme l'illustre la Figure 1, la part de l'emploi de l'industrie manufacturière a chuté beaucoup plus en France qu'en Allemagne et en Italie au cours des 30 dernières années. En 2021, elle était deux fois moins élevée que dans ces deux pays. A cela s'ajoute un déficit devenu structurel du commerce extérieur, dû à un manque de compétitivité coût et hors coût (voir [Bock et al. 2025](#)). La balance commerciale française est déficitaire dans un grand nombre de produits à l'exception de l'agroalimentaire, de l'aéronautique et spatial, du luxe (parfums et cosmétiques), de la chimie et pharmacie.

Cette situation s'explique d'abord par la disparition des grandes entreprises ([Gaffard 2017](#)). Des grandes entreprises multinationales industrielles qui avaient vu le jour dans les années 1960 et 1970, ne sont restées, pour l'essentiel, que celles qui servent, partout dans le monde, des marchés locaux et contribuent finalement assez peu aux exportations, celles qui ont délocalisé une large partie de leurs chaînes de production dans les pays à bas coûts, notamment dans le secteur de l'automobile, celles enfin qui sont largement devenues pourvoyeuses de services haut de gamme pour des productions manufacturières principalement effectuées dans les pays étrangers. Le nombre d'entreprises de taille intermédiaire est demeuré faible. Trop souvent, les entreprises industrielles encore présentes sont enfermées dans des activités de basse ou moyenne technologie d'autant qu'elles y sont incitées par la politique d'abaissement des charges sociales sur les emplois peu ou pas qualifiés ([Askenazy & Meurs 2019](#), [Devulder & Zubert 2024](#)). Dans le même temps, l'investissement public a reculé en épousant les cycles conjoncturels, principalement au détriment des dépenses en infrastructures productives ([Charlet & Saraceno 2024](#)) et, finalement, au détriment des entreprises.

De plus, les mécanismes de protection sociale ont abouti à cette situation apparemment paradoxale de coûts horaires de la main d'œuvre industrielle relativement élevés pesant sur la compétitivité des entreprises conjugués avec des salaires nets payés relativement peu élevés pesant sur le revenu et la demande des ménages. Cette demande se trouve être soutenue par une redistribution significative au moyen de la dépense publique. La situation de la France a cette particularité d'être caractérisée par une production domestique relativement faible, une qualité de main d'œuvre insuffisante, un effort maintenu de redistribution, le tout au prix d'un déficit public et d'un déficit extérieur structurels.

2.2 Allemagne

L'Allemagne, un temps considérée le "malade d'Europe" ([The Economist Team 2004](#)), a fondé la relance de sa croissance sur l'industrie manufacturière en se déployant à l'extérieur de plusieurs manières complémentaires. La production des produits finis dans ses domaines d'excellence est pour une large partie exportée à travers le monde, en Europe, aux États-Unis, mais aussi en Chine. La production de nombre de composants des produits finis est externalisée dans les pays à moindre coût salarial de l'Europe de l'Est. Le coût de l'énergie est resté longtemps relativement faible en dépit du renoncement à la production d'électricité nucléaire grâce à l'importation de gaz russe. Il

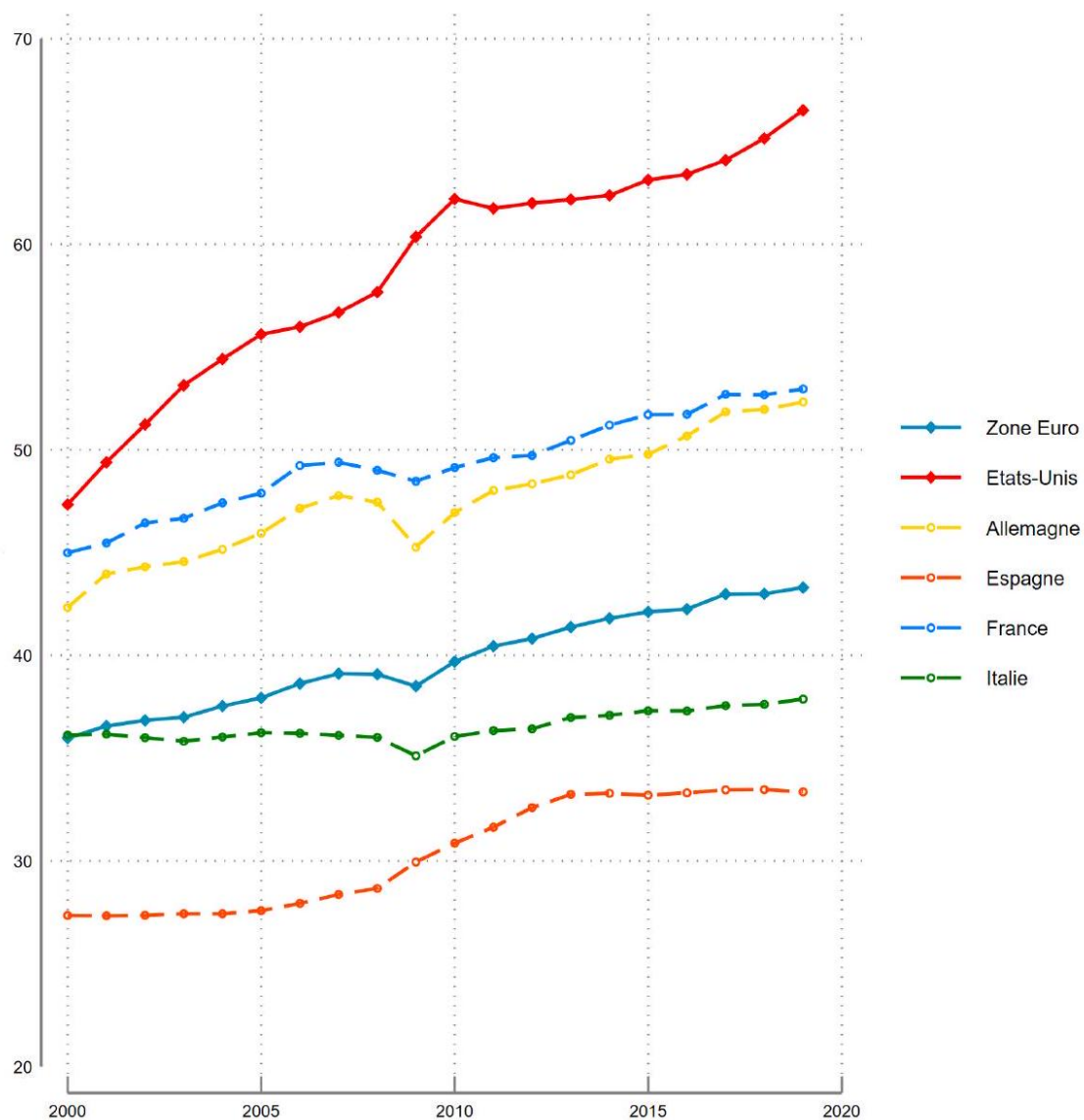
faut aussi noter la contribution du système de relation industrie-travail en Allemagne ([Dustmann et al. 2014](#)), qui a permis d'éviter une croissance excessive des salaires par rapport à la productivité du travail.

L'appareil industriel ainsi constitué, spécialisé dans des technologies matures, est resté sans grand changement (voir [Bock et al. 2025](#)). Aucune percée significative de nouvelles entreprises n'a pris place dans les domaines du numérique et de l'intelligence artificielle. Dans le même temps, le pays s'est prémuni de l'endettement public, désormais soumis à une règle constitutionnelle, en réduisant drastiquement les dépenses publiques en infrastructures au risque, à terme, de pénaliser la compétitivité des entreprises, et en maintenant les dépenses militaires à un très faible niveau.

La stratégie de croissance de l'Allemagne a permis à ce pays d'enregistrer des gains de productivité supérieurs à ceux d'autres grands pays de la zone euro (voir le graphique de la Figure 2) et de réduire l'écart de revenu avec les États-Unis ([Bock et al. 2024](#)). Toutefois, cette situation l'expose à plusieurs risques, dont le principal est la vulnérabilité aux chocs externes. En effet, si le système de relations de travail allemand a permis un ajustement rapide face au chocs induits par la crise financière de 2008, il n'a pas évité dans la dernière période, une récession assortie d'un recul industriel provoqué par la hausse du coût de l'énergie faisant suite de la guerre en Ukraine, par le ralentissement des exportations vers une Chine en phase de ralentissement et par l'échec des tentatives récentes de pénétrer les secteurs de nouvelles technologies. Une production domestique traditionnelle, tournée vers l'exportation, a primé sur la stimulation de la demande intérieure.

2.3 Italie

L'Italie se caractérise par un tissu industriel relativement important (la part de l'emploi dans l'industrie manufacturière est encore similaire à celle de l'Allemagne en 2021, voir Figure 1), ce qui lui permet d'enregistrer un excédent commercial dans des domaines d'activité diversifiés relevant pour l'essentiel de basses ou moyennes technologies. Cependant, le pays est emprisonné depuis près de 30 ans dans un double piège : celui d'une faible croissance et d'un endettement public élevé ([Antonin et al. 2019](#)). Le graphique en Figure 2 montre bien la dynamique dramatique de la croissance en Italie, seul pays parmi les 4 grands de la zone Euro à avoir une croissance presque plate de la productivité du travail depuis le début des années 2000 ([Bock et al. 2025](#)). A cela il faut ajouter le taux de l'endettement public sur le PIB encore élevé (136,6% en 2024) en dépit des gros efforts effectués par les gouvernements italiens en termes de surplus primaire depuis le début des années 1990. La stagnation maintenant ancienne de la productivité italienne s'explique principalement par quatre facteurs ([Antonin et al. 2019](#)) : 1) Un biais de spécialisation vers les secteurs à faible contenu technologique ; 2) un tissu productif composé de petites entreprises dont les investissements en R&D sont à des niveaux insuffisants, 3) un problème chronique de mauvaise allocation et de sous-utilisations des talents, qui conduit un grand nombre de diplômés italiens à émigrer dans d'autres pays et enfin, 4) le clivage productif qui persiste entre le Nord et le Sud du pays. Cette situation elle est allée de pair avec le nombre élevé d'emplois peu ou pas qualifiés dans des activités de service peu productives et des niveaux relativement peu élevés des salaires qui pèsent sur la demande intérieure ([Napoletano & Toni 2025](#)). Le déficit public a été récemment contenu, mais le



GRAPHIQUE 2 – Comparaison de la productivité du travail aux Etats-Unis et en Europe. Source : EUKLEMS & INTANPROD database

taux de la dette sur le PIB reste élevé. L'investissement est principalement, aujourd'hui, celui de sa composante publique financée par le plan de relance alors même que le pays enregistre depuis 2009 une réduction des dépenses affectées aux investissements en infrastructures ([Barbieri et al. 2024](#)). Les performances relatives à l'exportation sont un palliatif faible à une demande intérieure elle-même relativement faible.

2.4 Espagne

L'Espagne a connu dans la dernière période une assez forte croissance économique qui la distingue des autres grands pays de l'Union Européenne. Ce résultat tient au fait d'avoir été moins touchée par la hausse du coût de l'énergie et à une reprise de l'investissement soutenue par des financements européens. Le taux de chômage est resté très élevé (autour de 10%). Le déficit public a diminué et le poids de la dette dans le PIB a été stabilisé. L'Espagne tire avantage d'une capacité élevée d'exportation dans les secteurs de l'automobile et de l'agroalimentaire et d'une forte activité touristique. Il n'en demeure pas moins que l'investissement n'a pas retrouvé son niveau d'avant la crise financière de 2008 et que les gains de productivité sont restés faibles (voir Figure 2). Les PME, qui constituent l'essentiel du tissu productif, s'appuient sur une main d'œuvre peu qualifiée, développent des activités à faible valeur ajoutée dans une économie à l'écart de la transition numérique et écologique. L'investissement public a fortement décliné, notamment en matière d'infrastructures productives (transport, énergie) et d'infrastructures sociales (éducation, santé, services sociaux) en raison des politiques d'austérité mises en œuvre en réponse à la crise financière de 2008 ([Alvarez & Uxo 2024](#)). Cela ne peut que pénaliser à terme la capacité d'innovation et de croissance des entreprises. Comme en Italie, la demande extérieure soutient une offre industrielle domestique mobilisant de basses ou moyennes technologies, d'où de faibles gains de productivité, faute d'une demande intérieure suffisante.

2.5 Un défi européen

Au-delà des différentes situations nationales évoquées précédemment, une vue d'ensemble de l'industrie européenne révèle une double caractéristique : une forte présence dans des secteurs matures ou traditionnels soumis à une concurrence internationale en termes de prix et de qualité, ainsi qu'à des ruptures technologiques qui exigent des renouvellements profonds ([Guillou 2024](#)), une quasi-absence de présence dans les nouveaux secteurs (voir [Bock et al. 2025](#)). Cette situation s'est soldée par une chute significative des gains de productivité, notamment par rapport aux États-Unis ([Bock et al. 2024, 2025, ?](#)).

L'Union Européenne (UE) dans son ensemble perd du terrain en matière de R&D et de création d'entreprises technologiques innovantes d'envergure mondiale (?). Au cours de la dernière décennie, elle fait état de moins de nouveaux innovateurs de premier plan que les États-Unis, et la part de ses entreprises dans les 2500 premières entreprises mondiales en matière de R&D a diminué par rapport celle des autres blocs. Cette tendance reflète également la plus faible spécialisation de l'UE dans les logiciels et les services informatiques, ainsi que le fait que le modèle d'innovation industrielle de l'UE est plus diversifié, mais aussi plus axé sur les technologies établies que celui des

États-Unis ou de la Chine. Ainsi, parmi les entreprises leaders dans le domaine des logiciels et de l'internet, les entreprises de l'UE ne représentent que 7 % des dépenses de R&D, contre 71 % pour les États-Unis et 15 % pour la Chine ; de même, l'UE ne représente que 12 % des dépenses de R&D parmi les entreprises leaders produisant du matériel technologique et de l'équipement électronique, contre 40 % pour les États-Unis et 19 % pour la Chine.

Le retard de l'UE dans le développement de l'Intelligence Artificielle signifie qu'à l'avenir, elle pourrait ne pas tirer pleinement parti de l'avantage concurrentiel créé dans plusieurs secteurs industriels par cette innovation, avec le risque que les parts de marché des entreprises de l'UE soient potentiellement érodées au bénéfice des acteurs non européens ([Draghi 2024b](#)). C'est le cas notamment dans l'industrie automobile et dans la robotique pour la fabrication de pointe.

En outre, les entreprises européennes n'ont pas atteint une taille suffisante dans les secteurs de l'électronique ([Draghi 2024b](#)). Ainsi l'investissement dans des segments de semi-conducteurs à la pointe de la technologie est rendu difficile par manque de visibilité sur la demande. La bataille pour attirer des entreprises non européennes en Europe pourrait facilement déboucher sur une concurrence intra-UE en matière de subventions, qui profiterait à la nouvelle implantation d'acteurs existants provenant de l'extérieur de l'UE, plutôt que de renforcer l'autonomie des entreprises de l'UE comme le montrent les exemples de TSMC à Dresde et GlobalFoundries à Grenoble.

Enfin, les entreprises européennes se trouvent confrontées sur nombre de leurs marchés à la concurrence des entreprises chinoises qui exportent en Europe ou s'y implantent en rachetant des entreprises en difficulté y compris des pépites technologiques. C'est le cas dans les domaines de l'automobile, de la chimie organique et des matières plastiques, de la pharmacie, dans lesquels les entreprises chinoises pratiquent des prix très bas et souvent maîtrisent des technologies de pointe. Ainsi la France comme l'Allemagne font face avec la Chine à des déficits commerciaux devenus structurels ([Albert et al. 2024](#), [Morlet-Lavidalie 2023](#))

Sans doute, le positionnement des entreprises sur des technologies matures, voire à basse et moyenne technologies, l'absence de grandes entreprises dans les domaines du numérique et de l'intelligence artificielle ([Fuest & Tirole 2024](#)) et la fuite des start-ups, résultent-ils pour une partie du peu d'appétence des institutions financières européennes pour investir dans des activités innovantes fortement risquées.

Le piège créé explique largement l'écart de PIB par tête qui s'est creusé avec les États-Unis depuis un quart de siècle ([Bergeaud 2024](#), [Bock et al. 2024](#), [2025](#)). Les pays européens sont ainsi confrontés à la nécessité d'engager une transition qui concerne les secteurs en mutation (automobile, énergie, pharmacie, industries intensives en énergie) et les secteurs au cœur des nouvelles technologies (numérique, intelligence artificielle). La difficulté d'une réaction à la dimension de l'Europe ne peut qu'être accrue du fait des situations de départ différentes des grands pays européens s'agissant notamment des déficits ou excédents extérieurs.

3 Les origines de la crise industrielle

La crise industrielle à laquelle doivent faire face les pays européens est d'ordre structurel. Ce dont il est question, c'est de destruction créatrice résultant de l'adaptation nécessaire aux nouvelles

données numérique et écologique qu'accompagnent d'inévitables dynamiques de spécialisation dans le commerce international. Y répondre dans un contexte d'incertitude radicale sur la configuration future des technologies et des marchés est affaire d'incitations mais aussi et surtout de coordination entre acteurs multiples.

3.1 Une crise structurelle

Le rapport Draghi ([Draghi 2024a,b](#)) décrit la crise industrielle qui prend place dans une économie ouverte reposant sur deux piliers, une concurrence «libre et non faussée» qui vise principalement à sanctionner les pouvoirs de marché, et des politiques actives de lutte contre la pauvreté et de redistribution des revenus et richesses qui vise à préserver une relative égalité de revenus. Il fait alors plusieurs constats. Cette économie, heurtée par une hausse du coût de l'énergie, s'est avérée défailante à développer de nouvelles technologies en raison à la fois d'une incapacité à capitaliser sur la révolution numérique en termes de génération de nouvelles entreprises et à créer les conditions d'une large diffusion de ces nouvelles technologies dans l'économie. Il s'en est suivi, au niveau européen, une faiblesse des gains de productivité qui est allée de pair avec une insuffisance de la demande intérieure associée à un creusement des inégalités primaires et le maintien d'un flux important d'importations allant des matières premières à des technologies avancées.

Cette crise a effectivement une double dimension à savoir le déclin quand ce n'est pas l'abandon d'activités industrielles traditionnelles qui avaient structuré le tissu productif, et la difficulté de voir naître et croître des entreprises en mesure de développer les nouvelles technologies. L'une et l'autre de ces dimensions sont, pour partie, un effet de la globalisation. Le déclin des industries traditionnelles s'est fait au bénéfice des pays émergents à bas salaires. Celui des industries matures est dû à un ralentissement de la demande intérieure européenne couplé à une augmentation des exportations de la Chine. La difficulté de renouvellement du tissu productif tient à la concurrence d'entreprises américaines et de plus en plus chinoises sur le marché européen, mais aussi à l'installation d'entreprises européennes aux États-Unis où elles trouvent le financement et le marché nécessaires à leur croissance. Ce que traduit une faible mobilité des entreprises entre activités et un faible renouvellement de la liste des entreprises les plus performantes ([Draghi 2024a](#)). Cette crise fait apparaître un conflit qui naît de la difficulté d'articuler l'investissement dans les nouvelles activités et la consommation qui retentit sur la situation des budgets publics et des comptes extérieurs.

3.2 Les défauts de coordination

Les difficultés rencontrées ne sont pas réductibles à l'absence d'une politique de l'offre (ou à ses éventuels excès). Elles viennent de *défauts de coordination* entre l'offre et la demande. L'offre ne crée pas plus sa propre demande que la demande ne crée sa propre offre. Et ce d'autant que la création de nouvelles capacités de production *prend du temps* dans un contexte d'incertitude (d'imprévisibilité) sur les technologies et demandes futures. La faiblesse récurrente du marché intérieur en Europe explique que les entreprises se soient tournées vers les marchés extérieurs, d'autant que, paradoxalement, les barrières internes à l'Europe étaient maintenues élevées pen-

dant que les barrières extérieures étaient abaissées. Cette même faiblesse de la demande intérieure explique plus largement, en contraignant l'offre, la difficulté d'exploiter les économies d'échelle, le manque d'incitations à investir en R&D, et par ces biais l'atonie des gains de productivité.

Les barrières à la croissance auxquelles se heurtent de nouvelles entreprises en Europe sont de plusieurs types. Le marché intérieur européen est insuffisamment large du fait de sa fragmentation. Le financement des entreprises est doublement pénalisé, en raison, d'une part, de l'insuffisance du capital-risque, d'autre part, de la taille limitée des marchés de biens trop fragmentés avec pour effet de réduire la demande de financement. La politique européenne de la concurrence fait la part belle au consommateur et aux produits importés, n'autorise pas des fusions qui auraient créé des entreprises d'une taille suffisante pour investir afin de concurrencer les grandes entreprises chinoises et américaines (Draghi 2024b), sans pour autant sanctionner les abus de position dominante exercés notamment par les entreprises américaines du numérique.

Dans le contexte de transition et de renouvellement du tissu productif, les barrières à la croissance sont la conséquence de l'existence de coûts irrécouvrables («sunk costs»), autrement dit de coûts qui doivent être couverts avant d'obtenir les revenus correspondants au demeurant frappés d'incertitude. De fait, les entreprises sont dans l'incapacité de maîtriser le temps nécessaire pour construire les nouvelles capacités de production dans un contexte d'incertitude sur les nouvelles technologies et sur les nouveaux marchés, faute d'un financement à long terme suffisant, par manque de visibilité sur la demande future et en raison de l'avance détenue par des entreprises déjà installées sur les nouveaux créneaux.

La gestion des budgets publics, fondée sur le respect strict de règles d'équilibre, n'a pas aidé à surmonter ces problèmes et difficultés. Le maintien des dépenses sociales a été obtenu, soit grâce à une chute de l'investissement public (singulièrement en infrastructures) mettant en péril la compétitivité future des entreprises (Cerniglia & Saraceno 2024), soit en consentant à une hausse de la dette publique qui profite aux importations plutôt qu'à la croissance de la production domestique.

A cela s'ajoute le manque de coordination entre États-membres, manque de coordination des instruments financiers, manque de coordination entre les différentes politiques mises en œuvre, politique industrielle stricto sensu, politique budgétaire, politique commerciale (Draghi 2024a) qui ont toutes un impact sur l'offre comme sur la demande.

Les pays européens sont confrontés à deux défis, l'un d'ordre microéconomique, celui de l'émergence de nouveaux acteurs dans les secteurs des technologies porteuses de gains de productivité et de nouvelles règles pour les entreprises et les marchés, l'autre d'ordre macroéconomique, celui de maintenir un État-providence grâce à une croissance régulière fondée sur une production domestique et une distribution équitable des revenus primaires. Ces deux défis sont corrélés dans la mesure où leur solution repose sur la capacité de faire face au temps requis pour construire les nouvelles capacités productives et à l'incertitude qui pèse sur les nouvelles technologies et les nouveaux marchés (Amendola & Gaffard 2006).

4 Les voies d'une nouvelle industrialisation

Une stratégie européenne de transition et de nouvelle industrialisation, à l'opposé de la stratégie dite de Lisbonne d'une économie de la connaissance déconnectée d'un véritable soutien du renouvellement de l'activité industrielle, doit prendre acte des interactions entre acteurs multiples propres aux processus d'innovation qui se déroulent dans un contexte d'irréversibilité et d'incertitude.

En raison de l'échec des mécanismes d'un marché concurrentiel à promouvoir une croissance forte et stable, une action publique est nécessaire pour promouvoir une nouvelle industrialisation. Cependant, si l'action publique est nécessaire, elle n'est pas suffisante. La projection à long terme des acteurs impliqués dans le processus de nouvelle industrialisation (État, investisseurs, entreprises et travailleurs) est nécessaire pour l'accumulation de nouvelles compétences et la création d'une masse critique dans les secteurs des technologies émergentes. Ce qui est vrai de la transition écologique l'est de l'ensemble du processus de reconversion.

Une nouvelle industrialisation en Europe nécessite également une coordination étroite entre acteurs publics et privés. Celle-ci ne peut être purement hiérarchique : elle doit s'appuyer sur une gouvernance polycentrique (à la façon conçue dans un autre contexte par [Ostrom 2010](#)), où chaque centre décisionnel impliqué — État, entreprises, territoires, partenaires sociaux — agit de manière autonome tout en restant coordonné avec les autres. Il convient ainsi d'élargir la notion d'« embedded autonomy » ou « autonomie imbriquée » (voir [Evans 1995](#), [Juhász & Rodrik 2024](#)) à l'ensemble de ces acteurs, afin de structurer une action collective efficace ([Arrow 1974](#)).

4.1 Une action collective

Le ralentissement des gains de productivité enregistré en Europe et le risque de stagnation séculaire qui en résulte traduisent les difficultés de la transition en train de se produire. Du temps est nécessaire pour construire de nouvelles capacités de production munies de nouvelles technologies. Les gains de productivité à en attendre ne viendront que plus tard. Dans cet intervalle, ils reculent ([Brynjolfson & Syverson 2021](#)). La capacité de retrouver la croissance n'est pas simplement une question de technologie, elle dépend des modes de coordination, autrement dit des formes organisationnelles et institutionnelles mises en œuvre ([Amendola & Gaffard 1998, 2006, Gaffard 2023](#)).

Il s'ensuit que l'action publique a deux dimensions, conjoncturelle et structurelle. La redistribution des secteurs d'activité ne va pas sans ralentissement temporaire (mais possiblement long) de l'activité globale. Pour autant, s'en tenir à une relance de la demande par la dépense publique sans considération de sa nature accroîtrait le déficit et l'endettement publics, profiterait aux importations. Il pourrait s'ensuivre un renversement de cette politique budgétaire pouvant se traduire par une hausse des impôts sur les entreprises qui pénaliserait l'offre domestique et sur les ménages qui pénaliserait la demande domestique. Aussi importe-t-il que l'État ne s'en tienne pas aux effets présumés immédiats sur la demande de sa politique. C'est sa façon d'être patient. Le contrôle de la conjoncture est indissociable de la maîtrise du changement structurel qui passe par des investissements publics massifs qui sont l'amorce d'investissements privés plus que d'éviction en étant un

facteur à la fois de stabilité macroéconomique et d'augmentation de la profitabilité de l'investissement privé (Cerniglia & Saraceno 2024). Il n'en demeure pas moins que l'action publique n'est pas la seule en cause.

La raison en est que la connaissance progressivement acquise des technologies et des préférences est le fruit d'une expérience partagée entre les différents acteurs dont l'entreprise est partie prenante (Arrow 1974). La structure informationnelle conditionne les possibilités qui s'ouvrent aux différents agents économiques et, par suite, leurs décisions. Par structure d'information, il faut entendre non seulement l'état de la connaissance à tout moment du temps mais aussi la possibilité d'acquérir l'information pertinente dans le futur. Il arrive que trop peu d'information empêche de caractériser les technologies ou les marchés futurs, mais qu'assez d'information justifie de poursuivre les expérimentations. Cette situation caractéristique des innovations radicales, n'est rendue possible que grâce des dispositifs qui structurent les relations entre les acteurs du processus d'innovation et dont l'objet est la création et la transmission de l'information pertinente afin de tirer avantage d'actions conjointes. La rationalité dont il est ici question relève, non de stricts choix individuels, mais d'une intelligence collective dictée par des institutions qui structurent les relations entre entreprises, les relations de financement et de gouvernance d'entreprise, les relations de travail, confortant les prises de décision individuelles. Il n'y a pas à choisir entre la soumission aux forces impersonnelles du marché et l'institution d'un pouvoir « vertical », mais à construire les médiations utiles et les réseaux qui favorisent la création de connaissances.

L'action collective relève ici d'une gouvernance polycentrique (Ostrom 2010), c'est-à-dire d'une pluralité de centres de décision – État, entreprises, investisseurs, syndicats, collectivités territoriales – qui interagissent de manière autonome tout en restant profondément interdépendants.

Cette capacité d'interaction ne repose pas uniquement sur l'existence de règles formelles ou de dispositifs incitatifs. Elle suppose que chaque acteur engagé dans le processus d'industrialisation – qu'il s'agisse de l'État, des entreprises, des investisseurs ou des collectivités publiques – puisse conjuguer une autonomie effective dans ses choix et un ancrage profond dans des relations de coopération. Autrement dit, il s'agit moins d'appliquer la notion classique d'« autonomie imbriquée » à l'État seul, que de concevoir « une autonomie relationnelle partagée », dans laquelle tous les pôles décisionnels sont capables d'agir tout en étant structurellement exposés à l'expérience collective, à la délibération et à l'adaptation conjointe. C'est à cette condition que peut émerger une intelligence industrielle distribuée, capable de guider l'innovation vers des trajectoires soutenables.

4.2 Éléments de stratégie européenne européenne de développement

L'action publique structurelle doit être conduite avec l'objectif d'aider à la nouvelle industrialisation, non seulement grâce au soutien des investissements publics et privés, mais aussi en favorisant la coordination de ces investissements entre les différents acteurs le long des chaînes de valeur. Deux exemples permettent de s'en convaincre. Dans le secteur de l'automobile, avec le développement du véhicule électrique, un nouvel écosystème doit pouvoir être constitué, qui inclut la production de matières premières critiques, de batteries, d'infrastructures de transport et de recharge. Dans le domaine de l'intelligence artificielle, le développement passe par une intégration le long de la chaîne de valeur, en d'autres termes par la constitution d'un écosystème d'innovation

qui repose sur la complémentarité des compétences ([Dibiaggio & Vannuccini 2024](#)). En vue de parvenir à cette coordination, les politiques à mettre en œuvre concernent l'intermédiation financière, les marchés du travail, les normes et la concurrence, le soutien public à l'innovation, la gestion des finances publiques, les relations commerciales internationales, qui ont toutes une dimension européenne. Leur efficacité dépendra de la capacité à les inscrire dans une gouvernance polycentrique articulée à des formes d'autonomie imbriquée à tous les niveaux du système productif.

L'intermédiation financière

L'insuffisance de l'investissement est attribuée à un défaut de financement des innovations ([Draghi 2024b](#)). La proposition est faite d'unifier les marchés de capitaux en Europe et de faciliter le développement du capital risque ([Draghi 2024a](#), [Letta 2024](#)).

Les marchés financiers ont, certes, leur rôle à jouer y compris dans la perspective de garantir des engagements financiers longs. L'acceptabilité par les actionnaires de reculs de rentabilité n'a rien d'utopique si l'on se rapporte à des exemples récents dans le domaine du numérique où des entreprises devenues des géantes ont enregistré, pendant assez longtemps, des pertes sans que leur valorisation boursière ne soit touchée. Ce n'est pas la valeur financière des entreprises qui doit être remise en cause, mais les conditions dans lesquelles elle est établie, en fait la durabilité de l'engagement des détenteurs de capitaux ([Mayer 2013](#)). Encore faudrait-il, non seulement, conserver des règles prudentielles en matière de titrisation au lieu de les affaiblir comme le préconise le rapport Draghi, mais aussi s'enquérir des possibilités réglementaires et institutionnelles susceptibles de rendre les actionnaires patients par exemple en faisant dépendre les versements de dividendes et les droits de vote de la durée de détention des actions ([Mayer 2013](#)) ou encore en introduisant une réglementation visant à inciter les fonds d'investissement (qui sont des intermédiaires) à consacrer une fraction des fonds au financement d'activités à risque.

Il n'en demeure pas moins que le financement bancaire classique présente cet avantage de permettre aux sociétés par actions de croître sans qu'il soit besoin de disperser la propriété, sans que les managers doivent se soumettre à l'activisme de fonds d'investissement ou aient à craindre des prises de contrôle hostiles. Il fournit aux entreprises les ressources nécessaires pour résoudre les problèmes de liquidité caractéristiques du cycle de l'innovation. Il préserve, en principe, les intérêts de toutes les parties prenantes et participe du bon équilibre entre l'engagement et le contrôle. Aussi importe-t-il de recentrer le système financier sur l'intermédiation classique, spécialement sur le crédit aux entreprises, et de revenir à une forme de séparation entre la banque de proximité et la banque de marché.

Les marchés du travail

Des emplois sont détruits en même temps que de nouvelles qualifications sont requises. Sans doute est-ce un défi global de formation aux nouveaux métiers. Ce serait, pourtant, hasardeux de s'en tenir à un pilotage par les pouvoirs publics censés pouvoir connaître a priori les métiers d'avenir. Les marchés du travail, internes et externes, sont des lieux de réallocation des ressources, mais aussi des lieux de création de compétences et d'accumulation du capital humain. Cette accumu-

lation n'est pas réductible à une recherche de flexibilité si l'on entend par là une forte réactivité des salaires aux conditions de marché et des mobilités financièrement contraintes conduisant, le plus souvent, à une polarisation entre emplois peu et fortement qualifiés, en raison du manque du temps et des moyens financiers nécessaires à l'apprentissage de nouvelles qualifications. La re-composition et l'enrichissement des tâches suppose, au contraire, une forme de rigidité qu'incarne la stabilité des engagements contractuels des employeurs et des salariés. Aussi les réformes touchant à l'emploi doivent-elles jouer sur ces deux registres : d'une part, maintenir et développer des règles qui favorisent l'accumulation de capital humain au sein l'entreprise, d'autre part, aider à la constitution des écosystèmes innovants appuyés sur des marchés « locaux » du travail caractérisés par une forte mobilité externe volontaire répondant à une forte demande de travail qualifié. De telles réformes concernent aussi bien le contrat de travail que les mécanismes de la formation professionnelle initiale et continue. Ainsi, à la durabilité de l'engagement des détenteurs de capitaux fait écho celle des emplois qui agit comme garantie de l'apprentissage de nouvelles qualifications et de l'augmentation à terme des salaires directs en relation avec les gains de productivité. Dans ces conditions, non seulement l'inclusion sociale est préservée, mais elle concourt à la viabilité du changement structurel.

Les normes et la concurrence

Les normes fixées par les puissances publiques entrent dans le périmètre de leurs actions en faveur de la réindustrialisation. Elles obéissent notamment à des objectifs sociaux et écologiques. Elles affectent les conditions de concurrence à l'échelle internationale. Deux questions liées se posent, celle de la protection immédiate d'entreprises naissantes ou en cours de développement et celle de la compétitivité à plus long terme de ces mêmes entreprises une fois installées. Les normes retenues aujourd'hui doivent éviter d'être un obstacle au développement des nouvelles industries tout en sanctionnant une concurrence déloyale, et assurer la compétitivité demain. Pour cette raison, elles doivent faire l'objet de négociations avec les entreprises et être d'application progressive. Cela concerne, aujourd'hui la régulation du numérique et le pacte vert ("green deal").

La mise en œuvre des obligations du règlement européen sur l'intelligence artificielle doit pouvoir être effectuée en relation avec celle des standards techniques en accord avec les entreprises concernées. Les normes environnementales édictées à l'échelle européenne doivent retenir un objectif de décarbonation, en laissant aux entreprises le choix de moyens (des technologies) et en évitant d'en modifier le terme à tout bout de champ au risque de désorienter les entreprises. Dans tous les cas, il s'agit de trouver un équilibre entre la régulation et une capacité d'innovation des entreprises qui dépend, entre autres, de l'échelle d'activité.

La concurrence s'exerce dans un contexte où l'incertitude qui pèse sur les technologies et les préférences à venir place les entreprises dans la position de devoir apprendre ce que seront les futures conditions de marché, c'est-à-dire, non seulement la taille de la demande au marché, mais aussi celle des offres concurrentes et complémentaires ([Richardson 1990](#)). Cela n'est possible que grâce à des coopérations qui contreviennent à l'idée de s'approcher au plus près d'un état de concurrence parfaite. Dans ce contexte, la concurrence n'est pas un état, mais un processus dont la fonction est d'adapter structures et technologies à la recherche d'une information pertinente. Les coopérations

dont il est question n'excluent nullement la rivalité entre les entreprises : elles la rendent viable. Les pouvoirs de marché qu'elles véhiculent doivent être appréciés, non à leur existence, mais à l'usage qui en est fait. L'enjeu est d'établir celles des coopérations favorables à l'innovation qui, notamment, concerne la préservation de l'environnement, et celles qui relève de collusions portant effectivement atteinte au bien-être des individus. Une telle approche devrait, implicitement, conduire à ne pas assimiler le bien être à des prix bas obtenus au seul bénéfice des consommateurs. Le développement d'un secteur particulier, d'une nouvelle ligne de produit ou d'une nouvelle technologie, l'entrée sur un nouveau segment de marché ne prendront place qu'à la condition que les différents protagonistes, entreprises concurrentes comme entreprises complémentaires, se meuvent en même temps, investissent de concert afin d'éviter goulots d'étranglement ou excès de dépenses.

Dans ces conditions, des accords de coopération horizontale et les pratiques concertées sont parfois nécessaires pour réaliser des investissements en R&D, des transitions durables et d'autres initiatives qui nécessitent une normalisation et une coordination des solutions entre les acteurs, tout en profitant à terme aux consommateurs européens (Draghi 2024b). Une politique de concurrence n'entre pas, en tant que telle, en conflit avec la nécessité pour les entreprises européennes d'avoir une taille suffisante. Elle doit faire la part entre les bonnes et mauvaises imperfections de marché. En matière de concentration, l'argumentation pour ou contre repose sur l'évaluation des gains d'efficacité. La pratique européenne a été de ne retenir que les gains vérifiables à court terme. Il serait opportun de les considérer à plus long terme compte tenu de l'existence de coûts fixes ou plutôt non immédiatement recouvrables inhérente à une opération de concentration associée à une rupture technologique. Une solution pourrait être de mesurer les gains en question à l'aune des investissements projetés qui devront être contrôlés ultérieurement. Airbus a été, rétrospectivement, un cas de cette nature (Draghi 2024b) à l'inverse du refus opposé au rapprochement entre Alstom et Siemens dans le ferroviaire.

La constitution d'un grand marché intérieur européen suppose d'unifier les normes en évitant que les directives se soldent par des transpositions au niveau national distinctes, comme c'est le cas, par exemple, des normes de cybersécurité en matière de connexion des fermes solaires. Elle suppose aussi d'accepter les concentrations permettant de bénéficier des effets d'échelle, dans le domaine de l'électronique, de l'informatique ou de l'énergie notamment, qui sont une condition de souveraineté économique face aux États-Unis.

Le soutien public à l'innovation

Des investissements publics massifs sont requis par la transition numérique et la transition écologique. Il est d'autant plus important qu'ils puissent être orientés de telle façon à soutenir les entreprises tout en évitant le plus possible les erreurs d'appréciation quant à la qualité des technologies comme des marchés. Ils doivent s'inscrire dans une démarche progressive d'apprentissage qui invite à une révision de l'action publique de soutien à l'innovation. Celle-ci doit jouer un rôle catalyseur qui suppose de se dégager de l'idée de sélectionner a priori de futurs champions pour mettre l'accent sur des mesures aptes à aider grandes et petites entreprises à maîtriser de nouvelles technologies et à créer de nouveaux marchés. L'objectif est de stimuler la demande et de rendre crédibles les anticipations à long terme des entreprises et des investisseurs. Il est de mettre en avant la complémentarité

entre l'État et le marché. La stratégie de développement industriel ne se limite pas à l'investissement public, mais inclut tout ce qui favorise la création de marchés pour de nouveaux produits ou services ([Mazzucato & Ryan-Collins 2020](#)). L'idée générale est de concevoir des programmes publics « mission oriented » de type du programme américain ARPA qui reposent sur une collaboration itérative continue avec le secteur privé ([Fuest & Tirole 2024](#), [Juhász & Rodrik 2024](#)). C'est dans cette perspective que les aides d'État, jusqu'ici fortement limitées par les règles européennes, doivent pouvoir retrouver une place, en l'occurrence dans le cadre des IPCEI (« Important Project of Common European Interest ») dont le champ d'application doit inclure une large gamme d'innovations et pas seulement les innovations de rupture dans un but de coordination, d'accès aux effets de réseau et d'évitement des goulots d'étranglement ([Draghi 2024b](#), [Guillou 2024](#)). C'est dans cette perspective que sont constituées des entreprises communes comme celle dédiée au calcul à haute performance (« European High Performing Computer Joint Undertaking », voir [Draghi 2024a](#)) ou encore celle dédiée aux semi-conducteurs (« Chips Joint Undertaking »), qui regroupent organisations de l'UE et associations d'industriels et qui disposent de fonds pour financer le secteur privé dans la cadre de procédures spécifiques d'appels d'offre s'adressant à des consortia d'entreprises.

La gestion des finances publiques

La gestion budgétaire est inévitablement affectée par le type de politiques de l'innovation décrites ci-dessus. Au niveau de l'Union Européenne, les règles doivent être assouplies de façon à autoriser des déficits temporaires, une capacité commune d'investissement public doit être recherchée, des emprunts communs doivent pouvoir être émis pour financer des projets spécifiques en recherche et infrastructures ([Cerniglia & Saraceno 2024](#)). Cette gestion sera d'autant plus aisée que l'ensemble des politiques mises en œuvre rendra possible à terme l'obtention de gains de productivité. Les déficits budgétaires sont admissibles dès lors que les conditions sont réunies pour qu'ils puissent être transitoires.

Autant dire qu'est en jeu la combinaison entre différents objectifs potentiellement contradictoires à court terme. D'un côté, il faut s'assurer que la dette publique est contractée pour financer des investissements notamment en R&D et infrastructures mais aussi en matière d'éducation et de santé. De l'autre, il faut veiller à la maîtrise des comptes publics tout en évitant un ralentissement de l'activité globale via des contraintes sur le revenu courant des ménages. De fait, il n'est pas possible d'isoler le long terme du court terme, l'action structurelle de l'action conjoncturelle.

Les relations commerciales internationales

Bien que les pays européens, différemment spécialisés, ne soient pas tous confrontés aux mêmes difficultés, l'objectif de nouvelle industrialisation ne peut qu'affecter les règles du commerce international auxquelles ils souscrivent. La recherche d'une certaine autonomie stratégique doit être privilégiée plutôt que de s'en tenir aux gains de spécialisation.

Il ne s'agit pas de préconiser un retour au mercantilisme, mais de revisiter les conditions de gains mutuels à l'échange. En régime de rendements croissants caractéristique d'une organisation industrielle de l'activité, des gains mutuels sont possibles dès lors que l'on est en régime de

concurrence monopolistique (Krugman 1979). Il est toujours possible qu'il y ait des gagnants et des perdants à la suite de migrations d'entreprises d'une industrie d'un pays vers l'autre, mais une relative stabilité et diversité du tissu industriel doit néanmoins permettre à l'ensemble des pays comme à chacun d'entre eux de rester une zone de revenus élevés (Gomory & Baumol 2000). La nouvelle industrialisation, suscitée par les transitions numérique et écologique, est d'une autre nature puisqu'il s'agit de maîtriser le temps nécessaire à la construction de nouvelles capacités productives. Elle ne se conclut positivement que si, entre autres, des moyens financiers suffisants sont mobilisés dans chaque pays (Gaffard & Saraceno 2007) et si des formes de protection sont mises en place.

En l'occurrence, une politique européenne efficace, qui vise à soutenir de nouvelles activités ou des activités stratégiques et a pour but principal une forte relance de l'investissement productif, devrait être conçue dans la perspective de réduire les rentes de toutes natures qui viennent alimenter des achats improductifs (y compris les achats de titres existants) et favorisent le plus souvent des emplois peu qualifiés et peu rémunérés. Ce ne peut être du seul ressort de la taxation. Elle revêt une dimension multiple qui inclut la politique financière et la politique de ressources humaines à côté des réglementations commerciales dans une économie confrontée aux importations et investissements directs (Draghi 2024a, Finon 2024). La clé de cette politique réside dans le dispositif des négociations internationales qui relève actuellement de la dévolution de souveraineté des États membres à la Commission européenne, mais qui exigerait une profonde révision pour faire face à des politiques commerciales agressives sous forme de droits de douane ou de dumping social.

5 Conclusion

La stratégie polycentrique proposée en vue d'assurer une nouvelle industrialisation en France et en Europe relève d'une forme de libéralisme qui ne constitue pas à proprement dit une nouveauté institutionnelle si l'on se réfère à l'expérience des « Trente Glorieuses » en France, en Europe occidentale et aux États-Unis, période au cours de laquelle une forte croissance économique est allée de pair avec une réduction des inégalités.

Elle peut constituer une alternative à ce que l'on a dénommé le néo-libéralisme entré en crise depuis le début des années 2000, crise de dimension financière, géopolitique et écologique. Le pouvoir donné aux seuls actionnaires et la libéralisation des marchés, notamment du marché du travail, ont détruit la possibilité des compromis et, de nouveau, créé les conditions de l'instabilité en provoquant la dissolution des possibilités d'arbitrage entre intérêts divergents.

Le type de planification dont l'Europe pourrait se saisir n'est pas du ressort du calcul. Il est projection des possibilités, construction d'un nouvel ordre social testé par de manière expérimentale. Il a une dimension nécessairement décentralisée, démocratique, qui n'a rien à voir avec quelque action étatique centralisée que ce soit. Elle relève d'une intelligence socialement organisée dans le cadre d'institutions qui aident à contrôler les conséquences des actions conduites. Il correspond à l'idée que l'innovation est le résultat d'actions collectives mises en œuvre par des organisations porteuses d'intérêts multiples, qui sont autant d'intermédiaires entre l'individu et l'État et qui adoptent une démarche expérimentale (Dewey 1927, 1935).

L'alternative qui se dessine est entre ce libéralisme social revisité, que [Stiglitz \(2024\)](#) désigne par l'expression de capitalisme progressiste ou de social-démocratie régénérée, dont l'objectif est d'assurer le développement industriel en conservant une ambition sociale et écologique, et un néo-mercantilisme d'États instrumentalisés par des entreprises multinationales cherchant à s'affranchir de toute norme sociale ou écologique, qui se trouve avoir pour corollaire le développement de zones économiques spéciales qui sont autant de démantèlements de l'État ([Slobodian 2023](#)).

Cet enjeu de société justifie les recommandations de conclusion. De manière générale, il importe de ne pas se laisser enfermer dans des règles intangibles ou dans des représentations du marché idéal qui aboutissent à des comportements de court terme. Ce principe d'action se décline à plusieurs niveaux, en matière de gouvernance des entreprises comme de gestion publique. Sans doute, les différentes politiques retenues sont en tension les unes avec les autres, mais les contradictions, qui existent entre elles à court terme, peuvent être atténuées à long terme.

Bibliographie

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2023), *Power and Progress, Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity*, Penguin Random House USA.
- Aiginger, K. & Rodrik, D. (2020), 'Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century', *Journal of Industry, Competition and Trade*.
- Albert, M. et al. (2024), 'Comment la chine lamine l'industrie européenne', *Le Monde*. Publié le 4 avril 2024.
- Alvarez, I. & Uxo, J. (2024), *Public Investment and Structural Transformation in Spain*.
- Amendola, M. & Gaffard, J.-L. (1998), *Out of Equilibrium*, Clarendon Press, Oxford.
- Amendola, M. & Gaffard, J.-L. (2006), *The Market Way to Riches, Behind the Myth*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Antonin, C., Guerini, M., Napoletano, M. & Vona, F. (2019), 'Italie : sortir du double piège de l'endettement élevé et de la faible croissance', *OFCE Policy brief* (55), 1–14.
- Arrow, K. J. (1974), *The Limits of Organization*, Norton Cie, New York.
- Askenazy, P., B. L. L. M. & Meurs, D. (2019), 'Quarante ans d'analyse du travail et de l'emploi : point de vue de quatre économistes', *Travail et Emploi* (158), 69–93.
- Barbieri, G., Cerniglia, F. & Mosconi, F. (2024), Italy, nrrp, and industrial policy, in F. Cerniglia & F. Saraceno, eds, 'Investing in the Structural Transformation : 2024 European Public Investment Outlook', Open Book Publishers, Cambridge, UK.
URL: <https://doi.org/10.11647/OBP.0434>
- Bergeaud, A. (2024), *The Past, Present and Future of European Productivity*. POID WP 103.
URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/sintra/ecb.forumcentbankpub2024Bergeaud_paper.en.pdf
- Bock, S., Elewa, A., Guillou, S., Napoletano, M., Nesta, L., Salies, E. & Treibich, T. (2024), 'Le décrochage européen en question', *OFCE Policy brief* (128), 2–22.
- Bock, S., Elewa, A., Nesta, L. & Salies, E. (2025), L'europe sous contrainte : des coûts maîtrisés, des gammes entravées, Policy Brief 148, OFCE.
- Brynjolfson, E., R. D. & Syverson, C. (2021), *Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox, A Clash of Expectations and Statistics*, University of Chicago Press.
- Cerniglia, F. & Saraceno, F. e. (2024), *Investing in Structural Transformation. 2024 European Public Investment Outlook*, Open Book Publishers.
- Charlet, V., P. M. & Saraceno, F. (2024), *Public Investment and Industrial Policy in France*.

- Cimoli, M., Dosi, G., Nelson, R. R. & Stiglitz, J. E. (2009), Institutions and policies in developing economies, in 'Handbook of Innovation Systems and Developing Countries', Edward Elgar Publishing.
- Devulder, A., D. B. L. M. & Zubert, T. (2024), 'Comment expliquer les pertes de productivité observées en France depuis la période pré-covid?', *Bulletin de la Banque de France* (251/1).
- Dewey, J. (1927), *The Public and its Problems*. Traduction : Le public et ses problèmes, Gallimard.
- Dewey, J. (1935), *Liberal and Social Action*. Traduction : Après le libéralisme, ses impasses, son avenir Climats-Flammarion.
- Dibiaggio, L., N. L. & Vannuccini, S. (2024), *European Sovereignty in Artificial Intelligence : A Competence-Based Perspective*. Report Sciences Po Chair Digital Governance and Sovereignty.
- Draghi, M. (2024a), *The Future of European Competitiveness, Part A, A competitiveness strategy for Europe*, European Commission.
- Draghi, M. (2024b), *The Future of European Competitiveness, Part B In-depth analysis and recommendations*, European Commission.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. & Spitz-Oener, A. (2014), 'From sick man of Europe to economic superstar : Germany's resurgent economy', *Journal of economic perspectives* **28**(1), 167–188.
- Evans, P. B. (1995), *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Finon, D. (2024), 'Faciliter la transition écologique ou protéger les industries cleantech, un dilemme très européen', *Telos*.
- Fuest, C., G. D. M. P.-L. P. G. & Tirole, J. (2024), *EU Innovation Policy. How to escape the Middle Technology Gap*. A Report by the European Analysis Group.
- Gaffard, J.-L. (2017), 'L'industrie française entre déclin et renouveau', *OFCE Policy Brief* (13).
- Gaffard, J.-L. (2023), *Instabilité et résilience des économies de marché*, Classiques Garnier, Paris.
- Gaffard, J.-L. & Saraceno, F. (2007), *International Trade and Domestic Distortions : Modelling the Transition Process*. Working Paper OFCE 2007-18.
- Georgescu-Roegen, N. (1971), *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Gomory, R. & Baumol, W. (2000), *Global Trade and Conflicting National Interest*, MIT Press, Cambridge Mass.
- Guillou, S. (2024), 'La politique industrielle française : demons, dieux et défis', *OFCE Working Paper* (11/2024).

- Hsieh, C.-T. & Rossi-Hansberg, E. (2023), ‘The industrial revolution in services’, *Journal of Political Economy Macroeconomics* .
- Juhász, R., L. N. & Rodrik, D. (2024), ‘The new economics of industrial policy’, *Annual Review of Economics* .
- Krugman, P. (1979), ‘Increasing returns, monopolistic competition, and international trade’, *Journal of International Economics* **9**, 460–479.
- Letta, E. (2024), *Much More Than a Market-Speed, Security, Solidarity : Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*. Report to European Concilium.
- Mayer, C. (2013), *Firm Commitment*, Oxford University Press.
- Mazzucato, M. (2014), *The Entrepreneurial State : Debunking Public Versus Private Sector Myths*, Anthem Press, New York.
- Mazzucato, M., K. R. & Ryan-Collins, J. (2020), ‘Challenge driven innovation policy : Towards a new policy toolkit’, *Journal of Industry, Competition and Trade* .
- Mazzucato, M. & Rodrik, D. (2023), *Industrial policy with conditionality : a taxonomy and sample cases*. Working Paper 2023/07, Institute for Innovation and Public Purpose, University College, London.
- Morlet-Lavidalie (2023), L’industrie automobile en chine : anatomie d’une montée en puissance sur le marché mondial, Technical report, Rexecode.
- Napoletano, M. & Toni, F. (2025), The tartar steppe of italian growth : Strategies for renewal in a slowing europe, Document de travail de l’OFCE. Forthcoming.
- Ostrom, E. (2010), ‘Beyond markets and states : polycentric governance of complex economic systems’, *American Economic Review* **100**(3), 641–672.
- Richardson, G. (1990), *Information and Investment. A Study in the Working of the Competitive Economy*, Oxford University Press.
- Slobodian, Q. (2023), *Crack-up Capitalism : Market Radicals and the Dream of a World Without Democracy*, Allen Lane, London.
- Stiglitz, J. (2024), *The Road to Freedom. Economics and the Good Society*, Pinguin, New York. Traduction française (2025) : Les routes de la liberté, Paris, Les Liens qui Libèrent.
- The Economist Team (2004), ‘Germany on the mend’, *The Economist* .
URL: <http://www.economist.com/node/3352024>



SciencesPo

ABOUT OFCE

The Paris-based Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), or French Economic Observatory is an independent and publicly-funded centre whose activities focus on economic research, forecasting and the evaluation of public policy.

Its 1981 founding charter established it as part of the French Fondation nationale des sciences politiques (Sciences Po) and gave it the mission is to “ensure that the fruits of scientific rigour and academic independence serve the public debate about the economy”. The OFCE fulfils this mission by conducting theoretical and empirical studies, taking part in international scientific networks, and assuring a regular presence in the media through close cooperation with the French and European public authorities. The work of the OFCE covers most fields of economic analysis, from macroeconomics, growth, social welfare programmes, taxation and employment policy to sustainable development, competition, innovation and regulatory affairs.

ABOUT SCIENCES PO

Sciences Po is an institution of higher education and research in the humanities and social sciences. Its work in law, economics, history, political science and sociology is pursued through ten research units and several crosscutting programmes.

Its research community includes over two hundred twenty members and three hundred fifty PhD candidates. Recognized internationally, their work covers a wide range of topics including education, democracies, urban development, globalization and public health.

One of Sciences Po's key objectives is to make a significant contribution to methodological, epistemological and theoretical advances in the humanities and social sciences. Sciences Po's mission is also to share the results of its research with the international research community, students, and more broadly, society as a whole.

PARTNERSHIP

SciencesPo