

CONCURRENCE ET INNOVATION: UN DÉFI POUR L'UNION EUROPÉENNE

Jean-Luc Gaffard et Lionel Nesta

OFCE-Sciences Po

Les divergences réelles de performances économiques entre les pays de la zone euro rendent nécessaire de définir une politique économique orientée vers la ré-industrialisation de certaines régions en Europe. Dans un monde caractérisé par l'irréversibilité des investissements et l'imperfection des informations de marché, les réformes structurelles devraient consister à établir un ensemble de mesures destinées à soutenir à la fois la concurrence et la coopération entre les différents acteurs de l'innovation, et de permettre la réussite des stratégies des entreprises. Cela requiert de reconsidérer les politiques nationales et européennes de soutien à la croissance, c'est-à-dire, la politique industrielle, la politique de la concurrence, la politique du marché du travail, la politique régionale, la politique financière. Cependant, un changement du paysage industriel de l'Europe ne sera possible qu'à la condition qu'une nouvelle politique macroéconomique prévienne la destruction inappropriée de capacités productives.

1. Une question dangereuse

L'Europe fait face à une question nouvelle et dangereuse : la divergence réelle croissante de performance entre les pays européens, particulièrement entre l'Allemagne et la France, à la fois en termes de développement industriel et de balance commerciale, ce qui alimente l'obsession de la compétitivité.

Le coût du travail a effectivement augmenté en France relativement à ce qui est arrivé en Allemagne, signalant un écart croissant de compétitivité au cours de la dernière décennie. Mais ce serait une erreur que de mettre uniquement l'accent sur les coûts et les

prix alors que la principale différence entre les deux pays tient à la nature de leur organisation industrielle.

L'Allemagne est caractérisée par l'existence d'un groupe dense et stable d'entreprises de taille moyenne (16 000 entreprises ayant entre 500 et 5 000 salariés). Des segments de productions sont délocalisés dans des pays à bas coûts avec un personnel hautement qualifié, de telle sorte que les coûts salariaux réels (prenant en compte le coût du travail en Europe orientale) sont environ 20 % inférieurs à ceux des autres pays de la zone euro.

En France, les grandes entreprises, qui sont spécialisées dans des domaines spécifiques – aéronautique, énergie, environnement, biens intermédiaires, biens de luxe – réalisent des performances exceptionnellement bonnes sur les marchés mondiaux. Mais, quand ces entreprises relocalisent une partie de leur activité, c'est dans les pays sous-développés le plus souvent caractérisés par de bas salaires et de faibles qualifications. En outre, il y a trop peu d'entreprises de taille moyenne (4 000 entreprises ayant entre 500 et 5 000 salariés), et les petites entreprises performantes sont rapidement vendues et acquises par de grandes entreprises, quand elles devraient pouvoir croître sans perdre leur identité. La conséquence est que les entreprises appartenant à de larges segments de l'industrie sont davantage sensibles à la concurrence en prix.

Pendant les années 1990, dans le secteur manufacturier, la rotation des entreprises (taux de sortie et taux d'entrée) était de 3 % en Allemagne, alors qu'il était environ de 11 % en France. De plus, les sorties d'entreprises ont dépassé les entrées, pendant que le solde était équilibré en Allemagne. Les taux de sortie et d'entrée étaient corrélés positivement en Allemagne, négativement en France. Ce qui peut être interprété comme signifiant que domine en Allemagne un processus de destruction créatrice, pendant que des chocs sectoriels de profitabilité l'emportent en France. En fait, en Allemagne, les structures de marché sont relativement stabilisées et les comportements d'investissement relativement coordonnés, alors que davantage de turbulences persistent en France, révélant un plus faible degré de coordination au sein des industries, qui affectent la performance des entreprises.

Au vu de cet écart et suivant le consensus du moment, les réformes structurelles seraient la seule voie pour rétablir la crois-

sance et le plein emploi, et favoriser une convergence réelle entre les pays européens. Ces réformes consisteraient à promouvoir la concurrence en diminuant les rentes sur les marchés de biens et du travail. En France, par exemple, le démantèlement du pouvoir de monopole des taxis aboutirait à surmonter l'insuffisance de l'offre, permettant d'accroître la concurrence et de réduire les prix. L'ouverture le dimanche des magasins et plus généralement une moindre rigidité du temps de travail pourrait favoriser l'emploi et la croissance. Toutefois, bien que la réduction de rentes anormales soit justifiée dans de nombreux cas, démanteler les barrières à l'entrée n'est pas le seul moyen ni un moyen simple de garantir le développement industriel.

2. Les problèmes réels de coordination

La concurrence joue un rôle central dans le processus de coordination en ce qu'elle détermine la façon dont l'information pertinente de marché est rendue disponible étape par étape, de sorte que les ajustements requis de la capacité productive peuvent effectivement prendre place.

Toutefois, plutôt que de concevoir la concurrence comme un état des affaires, il est plus approprié de la concevoir comme un processus par lequel de nouveaux produits sont introduits sur les marchés, et les entreprises installées peuvent être défiées par de nouvelles entrées, réelles ou potentielles. La concurrence aide à rendre le processus d'innovation viable et à obtenir les gains de productivité qui en découlent. Elle n'est pas seulement dédiée à égaliser l'offre et la demande dans un environnement technologique et de marché donné, mais aussi à adapter à la fois structure et technologie aux nouvelles opportunités créées par des marchés en expansion.

C'est ici que l'argument à propos de la nature réelle du processus d'information prend place. L'innovation requiert des investissements concurrents et complémentaires. D'un côté, l'investissement d'une entreprise donnée sera profitable pourvu que, premièrement, le volume d'investissement des rivaux n'excède pas un seuil critique et, deuxièmement, le volume d'investissement complémentaire atteigne un niveau minimum. D'un autre côté, les décisions d'investissement sont prises par les

entrepreneurs sur la base d'anticipations dont la fiabilité repose sur une information de marché requise qui n'est pas immédiatement disponible. Dès lors, les entrepreneurs auront accès à l'information requise seulement s'il existe une variété de restrictions à leur liberté d'action. Ces restrictions sont constituées d'imperfections ou de frictions, qui sont dans la nature du système concurrentiel.

Dans ce contexte, les politiques pour améliorer la performance de l'industrie devraient être consacrées à améliorer l'information de marché, en créant un environnement plus stable, et devraient aider les industries à converger vers une structure de marché efficace et stable. Les gouvernements n'ont certainement pas plus d'information que n'en ont les entreprises sur les marchés et les technologies. Mais ils disposent des outils qui aident les entreprises à avoir accès à l'information sur les conditions de marché, donc à innover et à croître.

3. La politique industrielle

Dans cette perspective, la politique industrielle, plutôt que de cibler la promotion de secteurs ou de technologies spécifiques, doit être constituée d'un ensemble d'interventions horizontales qui concernent les relations entre les entreprises, entre les entreprises et leurs salariés, entre les entreprises et les intermédiaires financiers, ou entre les entreprises et la recherche publique. Cette dernière option est préférable à toute autre parce qu'une telle intervention ne cherche pas à protéger une entreprise ou un secteur particulier, mais augmente plutôt la qualité des incitations, qui sont fortement tributaires des conditions de coordination. Les subventions ne doivent pas être consacrées à soutenir des champions nationaux ou des secteurs de haute technologie, mais à encourager la coopération entre les entreprises, y compris, bien sûr, les entreprises qui sont en concurrence les unes avec les autres.

Ainsi les politiques industrielles doivent-elles être horizontales. Mais, au lieu de répliquer ou de rétablir les conditions de concurrence parfaite telles que requises par ceux qui appellent à des réformes d'offre, elles devraient viser à valider certaines restrictions ou des pratiques monopolistiques qui permettent aux entreprises d'acquérir des informations de marché.

Dans ces conditions, la politique de la concurrence doit tenir compte des distorsions que le processus de croissance crée nécessairement et de la nécessité d'avoir des imperfections du marché temporaires. Au lieu de cibler un état mythique de concurrence parfaite, elle doit viser à renforcer la viabilité des processus d'innovation.

Les connexions entre entreprises peuvent être considérées comme un aspect essentiel de la production et la diffusion des connaissances dans une économie de marché. Aussi est-il erroné de les appeler des imperfections : Schumpeter les considérerait comme les caractéristiques naturelles d'un processus économique entraînées par la destruction créatrice. Dès lors, les décideurs sont confrontés à un dilemme. D'une part, les arrangements artificiels aident les entreprises à investir et à innover, contribuant ainsi à la croissance économique. D'autre part, il est parfois dans la nature de ces arrangements d'engendrer inefficacité et profits indus. Mais c'est une autre histoire que de dire que toutes les imperfections vont à l'encontre de l'intérêt public. Il est alors nécessaire de fournir aux décideurs les lignes directrices précisant les circonstances dans lesquelles ces pratiques peuvent être ou non justifiées.

4. La politique du marché du travail

Le point de vue dominant dans la littérature et dans la plupart des milieux politiques est que la possibilité d'embaucher et de licencier librement, et d'offrir des salaires à un niveau librement choisi, est une incitation à investir et favorise l'innovation et donc la croissance. Pourtant, l'aspect fondamental d'un authentique processus d'innovation est la création de compétences. Elle repose sur la durée dans l'emploi et favorise l'apprentissage sur le tas. La protection de l'emploi affecte non seulement l'emploi, mais aussi l'accumulation de capital humain, et donc la productivité et le bien-être. Aussi les politiques du marché du travail, loin d'être orientées vers le démantèlement de l'État-providence, devraient promouvoir une organisation du marché du travail et des formes de négociation entre employeurs et employés qui aident à s'ajuster aux changements technologiques et de marché. En particulier, en France, il serait plus approprié de renforcer les procédures de négo-

ciation entre employeurs et salariés et de réviser le fonctionnement des marchés du travail internes plutôt que de les supprimer.

L'effet de la réglementation de la protection de l'emploi et des réformes partielles récemment réalisées, qui étend l'utilisation des contrats temporaires aux travailleurs nouvellement embauchés, en laissant la protection de l'emploi inchangée pour les travailleurs permanents, et en rendant donc le marché du travail plus flexible, a seulement favorisé une segmentation de ce marché et l'apparition d'une nouvelle catégorie de travailleurs, les travailleurs pauvres. Cette segmentation pourrait même être un obstacle à la mobilité des travailleurs et à la croissance en empêchant les départs volontaires d'emplois à durée indéterminée.

5. La politique bancaire

La politique bancaire doit être considérée en relation avec l'enjeu qui est de fournir aux entreprises confrontées à des processus d'innovation la quantité requise de liquidité au moment requis. Dans cette optique, les institutions financières sont importantes, non pas tant parce qu'elles sont associées à des mécanismes d'incitation qui sont plus ou moins appropriés dans le sens de déterminer un taux d'épargne plus élevé et une meilleure allocation de ressources, mais en raison de leur capacité à lisser les fluctuations du produit. Dès lors, le débat sur le rôle et les fonctions des banques apparaît comme essentiel.

Lorsque des liquidités sont requises pour couvrir les coûts irrécupérables liés aux investissements de recherche et développement, ce qui est en jeu, c'est la capacité des intermédiaires financiers à soutenir les entreprises au cours du temps. En fait, les banques de relation offrent une continuité des prêts aux entreprises innovatrices à des conditions plus favorables que ne le font les banques de transaction. C'est la raison pour laquelle la régulation du système bancaire est nécessaire. La séparation entre les banques de crédit (ou banques de relation) et les banques d'investissement telle que proposée par la Commission européenne vise à assurer que les activités bancaires de crédit ne soient pas indûment influencées par une stratégie orientée à court terme liée aux activités à risque de la banque d'investissement.

6. La politique régionale

Les politiques industrielles ont une dimension territoriale, dès lors qu'il existe des processus d'apprentissage locaux. On peut toutefois douter que les gouvernements locaux ou régionaux soient mieux informés que le gouvernement central ou soient moins facilement capturés par les lobbyistes. La concurrence entre les gouvernements régionaux peut s'avérer inefficace si le principal objectif est de promouvoir la performance d'un petit nombre de régions au détriment des autres. Ces inégalités seraient préjudiciables à la convergence réelle et affecteraient négativement l'efficacité globale.

Il est vraisemblable que la concurrence territoriale est d'autant plus dommageable que les régions sont géographiquement petites. Ce pourrait être parce que les petites régions sont plus enclines à se concurrencer en proposant des avantages génériques telles que les réductions d'impôts et de subventions d'implantation qui réduisent les coûts irrévocables que les entreprises doivent supporter mais rendent les implantations plus instables. De plus grandes régions, au contraire, seraient plus à même de promouvoir la coopération entre entreprises au sein et en dehors de leur territoire, et de subventionner de grands programmes publics tels que les programmes environnementaux. Les enjeux sont de se reposer sur l'existence d'une masse critique, pour permettre la diversification et la différenciation parmi les régions et faciliter les ajustements aux changements affectant technologies et préférences.

Clusters et compétences technologiques sont davantage le résultat que la condition préalable de l'innovation. Les décideurs sont alors confrontés à des difficultés qui concernent la fois le niveau approprié de décision et le périmètre géographique pertinent de l'intervention publique.

7. Le défi européen

L'objectif principal de toute politique en Europe devrait être de rétablir les conditions d'une convergence réelle. Cela implique le rétablissement d'un équilibre des échanges entre les grands pays européens, et par conséquent, la ré-industrialisation de certains territoires de la zone euro. Cela requiert de reconsidérer les politiques nationales et européennes de soutien à la croissance, c'est-à-

dire la politique de la concurrence, la politique du travail, la politique régionale, et bien sûr la politique industrielle *stricto sensu*.

Tout d'abord, il faut abandonner l'idée que les réformes structurelles (des politiques de l'offre), rendant les marchés de facteurs – dont le marché du travail – plus flexibles, sont les seules à même de renforcer la compétitivité de chaque pays sans dommage pour la demande globale et la croissance au niveau européen. Les efforts déployés par les gouvernements pour réduire le coût du travail ne peuvent avoir pour objectif d'aligner le coût du travail sur celui des pays d'Europe orientale. La recherche de flexibilité sur le marché des facteurs ne peut être utile qu'à partir du moment où elle s'accompagne d'un fort soutien public de l'innovation. Ainsi, la libéralisation des marchés de l'énergie n'a conduit à une recrudescence de l'innovation dans les énergies renouvelables qu'avec un soutien public fort des activités innovantes dans ce domaine. De même, la recherche d'une plus grande flexibilité sur le marché du travail en encourageant la mobilité professionnelle devrait être accompagnée, entre autres choses, d'un soutien fort à l'apprentissage tout au long de la vie. Davantage que de sécuriser l'emploi, les politiques publiques devraient garantir l'employabilité des individus.

Dès lors, contrairement à la croyance commune que la concurrence exige peu ou pas d'État, la politique industrielle et la politique de la concurrence pourraient apparaître comme complémentaires, et être à même de favoriser l'innovation. Les réformes structurelles devraient consister à établir un cadre d'action visant à soutenir à la fois la concurrence et la coopération entre les différents acteurs du processus d'innovation. C'est largement le cas en Allemagne, mais pas en France et certainement pas au niveau européen. D'autres pays d'Europe devraient tirer parti de l'expérience allemande et réviser leurs politiques nationales. Dans le même temps, une nouvelle initiative européenne devrait prendre la forme de grands programmes publics définis à des niveaux géographiques appropriés, c'est-à-dire à des niveaux permettant d'éviter une concurrence destructrice entre régions ou pays. Ces programmes technologiques concerneraient typiquement des domaines transversaux tels que la production et la distribution d'énergie, le transport, les industries liées à la santé telle que l'industrie pharmaceutique.

La principale raison de développer ce type de programmes est qu'ils se réfèrent à des technologies génériques plutôt que d'être spécifiques de certains secteurs en termes d'activités, d'entreprises ou de pays. Leur objectif est d'améliorer l'information de marché et de créer un environnement plus stable, rendant crédible et pertinent pour les entreprises d'investir.

Il reste que de tels changements dans le paysage industriel européen ne seront possibles que si une nouvelle politique macroéconomique est mise en œuvre. L'austérité généralisée est en train de détruire des pans entiers de l'industrie européenne. Bien que la consolidation budgétaire soit un élément nécessaire d'une stratégie de rééquilibrage macroéconomique, elle doit être progressive, allant de pair avec les réformes structurelles à même de garantir la variété et la cohérence des capitalismes européens.

