



***Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.***

## Concours externe

2<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Economie

**Meilleure copie**

**Note : 17/20**

### Les politiques industrielles dans le contexte de la mondialisation

« Si je n'avais pas fait nationaliser l'électricité à la fin de la guerre, jamais nous n'aurions eu de centrales atomiques. Que voulez-vous, en France il faut être l'Etat pour entreprendre de grandes choses ». Cette phrase prononcée par le général de Gaulle lors d'un discours dans les années 1960 pourrait paraître aujourd'hui obsolète dans un contexte mondialisé où les biens, les services et les personnes circulent désormais librement, et où le rôle des Etats s'est amoindri.

Pourtant, alors que l'Etat français a choisi au mois de juillet 2017 de faire usage de son droit de préemption en se portant acquéreur de la majorité des parts des chantiers de Saint-Nazaire face à la concurrence italienne, il apparaît que la politique industrielle a encore un avenir au sein des pays développés. Celle-ci se compose de politiques verticales ou sectorielles, et horizontales ou transversales, permettant de soutenir la part de l'industrie dans l'emploi et dans le PIB national. Ces interventions visent à enrayer le phénomène de désindustrialisation que suscite l'insertion croissante des pays industrialisés dans les échanges internationaux.

En effet, si la mondialisation s'avère bénéfique pour les sociétés dans leur ensemble, elle s'accompagne de bouleversements majeurs dans certains secteurs ou branches d'activités, lesquels suscitent des craintes pour l'adaptation de la structure des économies et des inquiétudes relatives à l'avenir de l'emploi, auxquelles les gouvernements doivent répondre.

Pour autant, la mondialisation est un phénomène ancien, auxquelles les générations successives ont dû s'adapter. Or ses différentes étapes enseignent que les initiatives visant à encadrer ce phénomène largement inéluctable s'avèrent inefficaces, sinon risquées.

Dans ce contexte, les gouvernements des pays développés peuvent-ils légitimement mener des politiques industrielles visant à compenser les effets de la mondialisation ?

\*

L'insertion croissante des pays développés dans les échanges internationaux, bien que bénéfique pour les sociétés dans leur ensemble, s'est traduite par un phénomène de désindustrialisation croissante, que des politiques industrielles justifiées par la théorie économique n'ont pas permis d'enrayer (I).

Toutefois, ces politiques qui ne sont pas exemptes de risques, paraissent de moins en moins adaptées dans un contexte mondialisé largement irréversible, justifiant la mise en place de politiques plus horizontales et de stratégies offensives d'ajustement (II).

\*

\* \*

L'insertion croissante des pays développés dans la mondialisation, bien que bénéfique pour les sociétés dans leur ensemble, s'est traduite par un double phénomène de désindustrialisations et de délocalisations, dans un monde où les Etats jouent un rôle amoindri (A).

Les pays développés ont en effet participé à trois vagues successives de mondialisation, à l'issue desquelles l'action des Etats, dans un contexte de concurrence accrue, est fortement contrainte.

La mondialisation est un phénomène ancien, qui s'est traduit dans la période récente par trois vagues successives d'innovations. La 1<sup>ère</sup> a coïncidé avec la révolution industrielle, initiée au Royaume-Uni, et s'est traduite par le développement d'industries nouvelles comme l'électricité, le télégraphe, l'automobile. La seconde a donné un rôle majeur aux Etats-Unis, où ont été créées les grandes institutions en charge de la régulation de la mondialisation que sont le FMI, la Banque mondiale ou encore le GATT, lors de la conférence de Bretton Woods en 1944. Cette nouvelle étape s'est également traduite par le développement de technologies nouvelles favorisées par la révolution du pétrole, dont l'essor de l'aviation est emblématique. Enfin, la dernière vague, qui prend son origine dans les années 1980, tend aujourd'hui à atteindre l'objectif d'un monde globalisé et unifié. Elle s'est notamment traduite par la libéralisation de grands marchés (automobile, aéronautique, bancaire), autrefois étroitement contrôlés par les Etats, et par la déréglementation des marchés financiers.

La mondialisation, qui a consacré le poids croissant des firmes multinationales (celles-ci seraient passées de 37 000 dans les années 1990 à 82 000 aujourd'hui d'après l'OCDE), sur lesquelles les Etats n'ont que peu de contrôle, s'est accompagné d'un renforcement de la concurrence. Celui-ci a pris la forme au niveau mondial de cycles successifs sous l'égide du GATT puis de l'OMC à partir de 1999, lesquels ont permis de réduire des barrières tarifaires et non tarifaires érigées par les Etats pour protéger leur industrie. La levée de ces restrictions aux échanges a eu un impact important sur l'industrie des pays développés, en témoigne le bond de 63% aux Etats-Unis et 73% en Europe des importations de textiles suscitées par la fin de l'accord textile-vêtements (2004). Dans l'Union européenne, la concurrence a pris la forme d'un corpus juridique proscrivant les ententes, abus de position dominante et aides d'Etat autrefois en vigueur dans le cadre des politiques industrielles dirigistes menées par les pays européens (Articles 101, 102 et 107 TFUE).

Aussi, le rôle des Etats s'est-il fortement amoindri, et leur action a évolué à travers les vagues de privatisation successives (Britishairways au Royaume-Uni, France Telecom en France en 1996), conduisant de nombreux observateurs à conclure à l'impuissance du rôle des Etats dans l'économie du XXI<sup>ème</sup> siècle.

De fait, ces évolutions se sont traduites par un double phénomène de désindustrialisation et de délocalisation de pans entiers de la production, suscitant dans les pays industrialisés une vague de rejet de la mondialisation.

La désindustrialisation est un phénomène ancien et statistiquement significatif. Elle se traduit par une contraction de la part de l'emploi industriel dans l'emploi total de 37% entre 1980 et 2007, et une diminution de la valeur ajoutée industrielle dans la valeur ajoutée totale de 22% à 12% au cours de la même période. Ses causes sont multiples : la forte productivité du secteur industriel par rapport à celle du secteur des services conduit à une diminution des prix relatifs des produits manufacturés, tandis que la part des services, biens de consommation supérieure dans le panier de consommation des ménages, tend à régresser. Mais la principale cause découle directement de l'insertion des pays industrialisés dans les échanges internationaux, qui les conduit à se spécialiser, conformément à la théorie des avantages comparatifs (Ricardo, théorème de Heckscher-Ohlin) dans la production de biens à forte valeur ajoutée).

Les délocalisations sont le pendant de la désindustrialisation et se traduisent par le transfert par les entreprises de tout ou partie de l'appareil de production vers des pays à bas salaires. Si ce phénomène demeure marginal, sa perception est aujourd'hui accrue, alors que la période de faible croissance durable que rencontrent les pays développés provoque une hausse du chômage (Goodyear, Whirlpool).

Les effets bénéfiques de la mondialisation ont vocation à s'accroître à travers la baisse des prix (Fagjelbaum, Khandelwal en 2016 faisaient état d'une augmentation de 150% du revenu des ménages les plus modestes dans les pays développés dus à ce seul fait), mais les inégalités qu'elle entraîne suscitent un mécontentement croissant, auquel les gouvernements doivent répondre.

\*

L'impact de ces phénomènes sur la structure des économies, les conditions de la concurrence entre les opérateurs économiques et les effets redistributifs sur le marché du travail ont entraîné l'adoption de politiques industrielles justifiées par la théorie économique (B)

Les théories économiques justifient une intervention publique visant à stimuler les externalités positives générales par l'industrie, mais aussi à atténuer l'impact négatif de la mondialisation sur les conditions de la concurrence, la structure des économies et l'emploi.

En effet, la mondialisation s'inscrit dans le cadre d'une concurrence imparfaite (Rainelli), où un petit nombre d'entreprises en situation oligopolistique entravent l'accès au marché de concurrents potentiels par des stratégies de prix prédateurs. C'est cette menace de guerre des prix théorisée par le modèle Brander-Spencer qui a conduit les pays européens à subventionner Airbus pour lui permettre de se développer face à Boeing (Krugman, Obstfeld). Dans ce contexte, la politique industrielle peut apparaître justifiée pour susciter l'émergence d'industries nouvelles (théorie des industries naissantes ou théorème de List) dans des secteurs bénéficiant d'économies d'échelles et susceptibles d'engendrer de fortes externalités positives pour le reste de l'économie. La même logique a conduit les Etats européens à subventionner la création de l'A380 afin de dynamiser la filière aéronautique dans son ensemble, facteur de croissance. En effet, une entreprise telle que Boeing est structurée autour de 135 sites de production répartis dans le monde qui représentent 83% de la valeur ajoutée finale. Cela permet aux pays développés de se maintenir à la frontière technologique (Aghion).

La politique industrielle est également justifiée pour atténuer les effets néfastes de la mondialisation sur certaines branches d'activités, en organisant des cartels de récession permettant d'accompagner le déclin des industries sénescentes., comme ce fut le cas s'agissant des chantiers navals au Japon en 1979.

Enfin, l'insertion dans les échanges internationaux, en conduisant les Etats à se spécialiser dans les secteurs dans lesquels ils disposent d'avantages comparatifs, engendre des effets redistributifs sur le marché du travail. Ils disposent en effet d'avantages dans la production de biens à fort contenu en recherche et développement, et importent en contrepartie les biens intensifs en technologie banalisée produits par les pays en développement (Posner). Or cela engendre plusieurs impacts sur le marché de l'emploi : des réallocations intersectorielles (des branches entières de l'industrie ont disparu dans les PID, et notamment 50% de la filière textile en France), des réallocations géographiques si la spécialisation géographique est forte (industrie nucléaire dans le Cotentin ou aéronautique à Toulouse) et enfin des réallocations intrasectorielles, puisque dans chaque branche la demande de travail peu qualifié décroît. Cette situation justifie une intervention de l'Etat visant à accroître la mobilité géographique, la flexibilité des salaires réels et la reconversion professionnelle.

Ces politiques industrielles ont d'abord pris la forme d'interventions sectorielles et dirigistes, puis ont évolué pour tenir compte des impacts transversaux.

L'Etat français a par exemple entrepris de vastes plans de développement de l'industrie (plan câble, plan satellite en 1966), lesquels n'ont pas tous été couronnés de succès. Il a par ailleurs cherché à structurer certaines filiales stratégiques pour l'indépendance nationales à travers la mise en place d'acteurs publics (CNES, ONERA, CEA...) favorisant par la commande publique le développement de « champions nationaux » tels que Thalès, Areva, Dassault. Ces modèles dans lesquels l'Etat joue un rôle majeur, dits « techno push » ont progressivement cédé la place à des stratégies dites « market-pull » dans lesquelles la demande émanant du marché prédomine.

Les politiques menées ont également cherché à soutenir la demande de travail peu qualifié en optant pour une réduction des charges sur les bas salaires (programme Maribel en Belgique, allègements sectoriels en France puis généraux dans les années 1990). Elles se sont également traduites par la mise en place de politiques protectionnistes, notamment à travers l'imposition de normes environnementales, sanitaires, ou relatives à la protection du travail justifiées par la « concurrence déloyale » des pays émergents.

Dans le cas français, la politique industrielle a également cherché à remédier aux problèmes spécifiques que suscite un tissu atypique d'entreprises marqué par la prédominance des PME (80% des entreprises français), lesquelles rencontrent des difficultés à l'exportation, à l'inverse des ETI allemandes (BMW ou Audi). Cette stratégie a donc consisté en un accompagnement à partir de 2012 par des commissaires au redressement productif rattachés à la Direction générale des entreprises, et l'élaboration d'une politique industrielle plus interventionniste sous l'égide d'un ministre du Redressement productif. Celui-ci disposait alors d'un large portefeuille détaillé par le décret du 24 mai 2012, recouvrant tout le champ de l'industrie, des PME, de l'artisanat, du commerce, des services ou encore de l'innovation. Ces attributions ont notamment permis à M. Montebourg de prôner une nouvelle forme de protectionnisme à travers l'incitation au Made in France, et de lancer 34 projets industriels innovants en 2013.

Ainsi, si l'insertion croissante des pays développés dans les échanges internationaux s'est traduite par des effets positifs, elle a également engendré certaines répercussions négatives que les gouvernements ont cherché à compenser par la mise en place de politiques industrielles ambitieuses.

\*

Toutefois, ces politiques industrielles, qui ne sont pas exemptes de risques, paraissent de moins en moins adaptées dans un contexte mondialisé aujourd'hui largement irréversible, justifiant la mise en place de politiques plus horizontales et de stratégies offensives d'ajustement (II).

Outre le fait que ces politiques industrielles ne sont pas exemptes de risques, elles ne permettent pas de résoudre les problèmes plus généraux de déclin de la compétitivité que subissent les pays développés (A).

Ces politiques industrielles, qui ne sont pas exemptes de risques, paraissent ainsi de plus en plus inadaptées dans un contexte mondialisé.

Le premier d'entre eux a trait aux répercussions et conséquences néfastes des politiques protectionnistes. De nombreuses études ont mis en évidence le coût élevé de telles mesures pour l'économie, notamment celle de Hufbauer et Elliott (1999), lesquels montrent que le coût par emploi sauvegardé des politiques protectionnistes s'est élevé dans les années 1990 à 1,5% du PIB aux Etats-Unis, soit 170000 \$ par emploi et par an. Une étude similaire de Messerlin pour l'Union européenne en 2001 a fait état d'un coût de 200 000 € par emploi et par an, soit dix fois le montant du salaire moyen sauvegardé. De la même façon, une étude du CEPII menée en 2013 par Charlotte Emlinger et Lionel Fontagné montre que consommer français ferait perdre entre 100 et 300 euros de pouvoir d'achat par mois à un ménage, soit entre 1270 et 3770 euros par an, à rebours des théories prônant la relocalisation.

D'autre part, la mise en place de politiques industrielles efficaces suppose la capacité des gouvernements à choisir le secteur ou le « champion » à privilégier. Or le processus de décision est extrêmement politisé, conduisant certains secteurs bien organisés et aux intérêts concentrés à obtenir des décisions publiques en leur faveur financées par une réduction du surplus de la société dans son ensemble (Tullock, Olson 1975 The logic of collective action). On observe ainsi que les protections tarifaires et non tarifaires en faveur de l'industrie sont d'autant plus élevées que le poids des lobbies y est important (Grossman et Helpman). Par ailleurs, les décideurs publics peuvent également pondérer différemment le bien-être de différentes catégories de populations et soutenir davantage l'industrie, structurellement intensive en main d'œuvre, par le biais de mesures protectionnistes dont les effets sont largement occultes et donc mieux acceptés (Corden 1974)

En outre, le rôle de la puissance publique ne consiste pas à favoriser les secteurs en déclin dus à l'émergence croissante des pays en développement dynamisant les échanges interbranches. Pour Schumpeter, inventeur de la théorie de la destruction créatrice, l'Etat doit au contraire stimuler le renouvellement du tissu productif, de telle sorte que seules les entreprises les plus performantes se maintiennent. D'après Scarpetta et Schivadi, le phénomène de destruction créatrice serait à l'origine de près de 1/3 des gains de productivité dans les pays de l'OCDE.

Outre le fait que ces politiques ne permettent pas de répondre à un problème plus global de perte de compétitivité, la mondialisation est un phénomène largement irréversible générant de nouvelles opportunités de croissance pour peu que les facteurs de production soient correctement réalloués.

La mondialisation paraît aujourd'hui largement irréversible. En effet ainsi que l'affirmait déjà Martin Luther King « notre destinée commune est un vêtement sans coutures. » Dans l'Union européenne, 30 millions d'emplois dépendent des échanges internationaux, soit 1 sur 7. Sylvie Matelly (IRIS) dans un article « mondialisation, marchés financiers, politique industrielle : mais que peut véritablement faire un Etat face à l'économie du XXIème siècle » montre que 20% des emplois en France dépendent des exportations, tandis que les délocalisations peuvent être un moindre mal si elles empêchent la disparition d'une activité, comme ce fut le cas pour Lafuma en 1986. Ces délocalisations peuvent même s'avérer être source de croissance si les facteurs de production sont correctement réalloués : une étude de McKinsey au début des années 2000 montre que 1 dollar délocalisé vers l'Inde rapporte 1,12 dollars aux Etats-Unis.

D'autre part, les politiques industrielles ne permettent pas de répondre à un problème plus large de déclin de la compétitivité. Celui-ci se manifeste par une évolution défavorable des coûts salariaux unitaires, notamment en France. Pour l'OCDE, (OCDE 2014 France, redresser la compétitivité), la spécialisation sectorielle de l'industrie française n'est pas très différente de celle de pays plus compétitifs, mais elle est prise en étau entre l'industrie allemande positionnée sur un segment de gamme supérieure, peu sensible à la concurrence par les prix, et l'industrie des pays du sud et de l'est de l'Europe, qui bénéficient de coûts de production bien inférieurs. Le coût horaire de la main d'œuvre est ainsi très élevé et croissant en France (35,1 € 2015) par rapport à celui de ses voisins (28,1 € en Italie, 21,2 en Espagne, mais surtout 5 € en Roumanie, 6,6€ en Pologne...).

Enfin, la mondialisation n'est pas le seul facteur du déclin de l'industrie. Une étude de l'Economic Policy Institute a ainsi montré que près de 800 000 emplois avaient été détruits depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994, aujourd'hui très décrié outre-atlantique, mais que la plupart de ces destructions résultaient d'une vague d'automatisation de la production. Le progrès technique biaisé en faveur du travail qualifié est ainsi un facteur majeur de la polarisation de l'emploi dans les pays industrialisés.

\*

Par conséquent, si des politiques horizontales d'attractivité paraissent particulièrement justifiées, lesquelles ne font pas obstacle à certaines politiques industrielles de filière, les pays développés gagneront à mener des politiques offensives d'ajustement, avec le consentement des peuples (B).

Des politiques horizontales d'attractivité paraissent particulièrement justifiées pour soutenir la compétitivité, les industries innovantes et le renouvellement du tissu économique.

Baghwatti montrait ainsi dans les années 1990 que l'intervention optimale consistait non pas à mener des politiques industrielles dirigistes mais à corriger ou à internaliser les externalités à la source. Cela peut se traduire par le développement de politiques horizontales visant à améliorer le climat des affaires, favoriser la production d'externalités à travers des instruments transverses incitatifs tels que les droits de la propriété intellectuelle (brevets, marques) et les aides publiques neutres vis-à-vis du secteur aidé (CIR, Jeune entreprise innovante). De telles politiques ont plus récemment conduit à la création en France de pôles de compétitivité (71, dont 11 à dimension internationale tels que le plateau de Saclay ou Mineologie à Grenoble), qu'il importe aujourd'hui de rationaliser pour éviter le saupoudrage.

Il importe également de mettre fin à la déconnexion entre le salaire et la productivité du travail, et d'adapter des dispositifs plus ciblés en faveur des entreprises exportatrices (ce qui n'est pas le cas du CICE).

Par ailleurs, le retard pris par certains dispositifs tels que le test PME, l'instabilité des normes et le manque de concurrence dans certains secteurs pèsent sur la compétitivité des entreprises. Il importe donc de poursuivre la simplification de la réglementation pesant sur les entreprises initiées par le pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi, notamment en ce qui concerne la transmission et la reprise d'entreprises.

Cette stratégie ne fait pas obstacle à la mise en place de certaines politiques industrielles de filière à destination des secteurs innovants.

Celles-ci peuvent en effet générer des externalités positives pour l'ensemble de l'économie et permettre une croissance plus soutenue, conformément à la théorie de la dépendance au sentier mise en évidence par Philippe Aghion et Elie Cohen dans « Rethinking industrial policy » en 2011. On peut donc prôner un soutien spécifique au secteur de la croissance verte, qui représenterait environ 1400 milliards de dollars au niveau mondial et devrait connaître d'après l'OCDE une croissance de près de 10% par an au cours des prochaines années tirée par les innovations. Cela permettrait à la fois de réduire la dépendance énergétique des pays industrialisés, leurs émissions de gaz à effet de serre, et de diminuer la facture énergétique. D'autres domaines tels que la silver economy ou l'industrie du bâtiment durable peuvent être à privilégier.

Enfin, certaines politiques d'ajustement offensives doivent être préférées à des politiques défensives visant à freiner la mondialisation, et mettant l'accent sur le soutien aux travailleurs peu qualifiés.

La politique industrielle doit désormais être pensée, pour les pays membres de l'Union européenne, dans un cadre européen, en témoigne l'adoption en 2012 du programme Horizon 2020 visant à accroître le soutien aux chercheurs. Au niveau national, les Etats doivent avant tout accompagner les transformations inéluctables de la structure des économies en favorisant les reconversions professionnelles et une offre éducative plus proche de la demande du marché. Le soutien aux travailleurs peu qualifiés qui subissent les conséquences de la mondialisation passera également par un meilleur accompagnement des restructurations.

De plus, les politiques adoptées bénéficieront d'un soutien d'autant plus large qu'elles auront fait l'objet d'un consentement des peuples, atténuant les critiques à l'égard de la mondialisation. La CJUE en a pris acte dans un arrêt de 2013 statuant sur un accord entre l'UE et Singapour, constatant que les accords ne peuvent pas « être conclus par l'UE seule ».

\*  
\*       \*

Ainsi, l'insertion croissante dans les échanges internationaux des pays industrialisés s'est traduite par un phénomène de désindustrialisation et des effets redistributifs qui ont servi de fondement aux politiques industrielles menées par les gouvernements.

Toutefois, ces politiques industrielles, qui ne sont pas exemptes de risques, paraissent de moins en moins adaptées dans un contexte mondialisé aujourd'hui largement irréversible. Aussi paraît-il préférable de privilégier des politiques horizontales d'attractivité, lesquelles ne font pas obstacle à certaines politiques industrielles ciblées, et une stratégie d'adaptation des économies aux bouleversements induits par la mondialisation.