



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

Concours externe

2ème épreuve d'admissibilité : Economie

Copie moyenne

Note : 12/20

En janvier 2014, le gouvernement français a présenté sa nouvelle stratégie de l'Etat actionnaire. Celle-ci repose sur plusieurs piliers complémentaires. L'Etat, à travers l'Agence des participations de l'Etat, a d'abord vocation à investir dans des secteurs à forte intensité capitaliste et ayant un intérêt particulier pour l'indépendance et la défense nationale. Dans le même temps, les règles européennes en matière d'aides d'Etat lui imposent de n'intervenir qu'en tant qu'actionnaire prudent et avisé. La combinaison des deux obligations montre l'évolution progressive de l'Etat actionnaire, passé d'Etat producteur à l'Etat stratège : s'il est toujours utile pour pallier certaines imperfections de marché, notamment la difficulté de trouver des investisseurs à suffisamment long terme pour de telles entreprises, son intervention doit se borner au strict nécessaire et non déguiser en financement permanent.

L'Etat actionnaire constitue l'un des aspects des politiques industrielles, qui désignent l'ensemble des impulsions données par l'Etat visant à développer des secteurs innovants et à renforcer la compétitivité de l'industrie nationale qui, selon l'INSEE, regroupe les activités qui combinent des facteurs de production afin de fabriquer des biens destinés au marché. Le contexte de mondialisation semble à première vue devoir accroître l'utilité et l'effectivité de la politique industrielle. Le processus d'accroissement du volume des échanges à l'échelle mondiale et d'interpénétration des marchés de capitaux place, de façon croissante, les industries de divers pays en concurrence, et rend la compétitivité du pays particulièrement déterminante pour leur croissance. Dès lors, le soutien d'un Etat à une entreprise peut constituer un élément-clé lui permettant d'améliorer ses parts de marché. Mais un tel mécanisme est, par nature, non coopératif, et peu inciter à des surenchères coûteuses en matière de subventions nationales.

Pour que l'ouverture au libre-échange ne conduise pas à la multiplication de politiques industrielles mutuellement désavantageuses, les Etats ont été conduits, dans le cadre des négociations commerciales qui ont accompagné et encouragé le processus de mondialisation, à limiter l'emploi des politiques industrielles sectorielles, mais aussi à régler d'autres aspects de la politique industrielle, notamment la propriété intellectuelle, afin de décourager les politiques non coopératives. La politique industrielle, en tant qu'outil de développement d'un environnement propice à la maturation de filières innovantes, n'a pourtant sans doute pas perdu toute sa pertinence, non seulement pour pallier certaines défaillances de marché, mais aussi pour subventionner certaines activités ayant des fortes externalités positives, y compris internationales.

Les politiques industrielles peuvent-elle utilement encourager la création d'un cadre innovant et dynamique pour les industries des différents pays dans le cadre de la mondialisation sans générer d'inefficiences productives liées au caractère non comparatif des stratégies de filières ?

Les politiques industrielles sont particulièrement sollicitées pour répondre à la perte de compétitivité de certains secteurs dans un contexte de concurrence accrue, mais risquant, si elles sont généralisées, d'aboutir à des équilibres non coopératifs (1). A la faveur de la mondialisation, des politiques industrielles moins sectorielles et

d'avantage centrées sur la promotion d'un cadre innovant ont vu le jour, et gagneraient à être renforcées, notamment par un meilleur ciblage des externalités transnationales (II).

* *

*

Afin de maintenir un degré élevé de compétitivité de leur industrie dans un contexte de concurrence accrue, les Etats ont exploité plusieurs modes d'intervention (A). Cependant, les politiques verticales sont fortement non coopératives et peuvent conduire à des inefficiences (B)

*

Le processus de mondialisation est marqué, depuis les années 1970, par une progression particulièrement dynamiques des échanges à l'échelle mondiale.

Durant les années 2000-2008, l'élasticité du commerce à l'activité a été supérieure à 2, avec un taux de croissance en volume de 5,3% par an. Si la dynamique de progression du commerce mondial a été ralentie depuis la crise, la reprise actuelle suggère une probable accélération en 2017, avec selon l'OMC (OMC, 2016, Examen du commerce mondial), une croissance en volume autour de 3,3%, contre 1,4% en 2016. Dans ce cadre, la part du commerce sur le PIB a augmenté dans l'ensemble des pays (24% en France), et la compétitivité des exportations est devenu un déterminant important de leur croissance. En France, selon l'INSEE, le commerce extérieur devrait freiner la croissance à hauteur de 0,3% en 2017, contre 0,6% en 2016.

Les entreprises nationales, notamment industrielles dans la mesure où les échanges de biens représentent encore près de 70% du commerce mondial, sont de manière croissante en compétition sur différents marchés avec des entreprises d'autres pays. Si une part de cette compétition se déroule avec les pays émergents sur les secteurs des biens à faible valeur ajoutée, la part importante de commerce intra-branche entre les pays développés (69% des échanges au sein de l'UE selon l'OMC, 2014) suggère que la concurrence se déroule d'abord entre ces derniers. Ainsi, seuls 17% des destructions d'emplois industriels sur la période 2000-2014 en France sont du fait de la concurrence des émergents. Dans ce cadre, les pays industrialisés réalisent des performances hétérogènes : si la France, comme l'Italie, ont perdu 42% de leur part de marché entre 1995 et 2013, l'Allemagne n'en a perdu que 21%, et l'Espagne a gardé une proportion stable (CAE, 2015, A la recherche des parts de marchés perdues). Les pays qui ont le mieux su tirer-partie de l'internationalisation des échanges semblent, à première vue, être ceux qui ont su renforcer leur spécialisation durant cette période : ainsi, les exportations allemandes dans les trois secteurs où elle est la plus compétitive, à savoir les pièces détachées automobiles, les métaux non ferreux, et l'industrie chimiques, représentent 15% de ses exportations, contre 7% pour les trois meilleurs secteurs français.

La politique industrielle, en renforçant la compétitivité prix et hors prix des industries nationales, peut favoriser une meilleure insertion dans la mondialisation. Elle se décline en divers instruments auxquels peuvent avoir recours les Etats. D'une part, la compétitivité prix peut être stimulée par la baisse des divers coûts de production. Elle peut viser à diminuer les coûts de l'ensemble des entreprises, par exemple pour l'encouragement à la modération salariale, la baisse de la fiscalité ou la baisse des coûts de financement en favorisant l'intermédiation. Elle peut, d'autre part, diminuer les coûts de certaines entreprises spécifiques, par des subventions directes ou des investissements en capital. D'autres politiques industrielles visent au contraire à améliorer la compétitivité hors prix, par l'accompagnement des entreprises exportatrices, mais aussi la promotion des produits nationaux sur les marchés mondiaux, à travers le développement de labels et la protection des brevets déposés par les industries nationales. Traditionnellement, la politique industrielle a ainsi visé à faire émerger des grands champions nationaux, comme Total dans le domaine du pétrole, capable de rivaliser avec d'autres groupes de même taille sur les marchés mondiaux.

Face au relatif déclasserement de certains acteurs, la mondialisation a pu encourager une demande publique forte des citoyens en faveur de l'intervention des Etats, afin de protéger les industries nationales. L'essentiel du déficit de compétitivité de certains pays industrialisés étant d'abord vis-à-vis des autres pays industrialisés, la politique industrielle a pu, de manière croissante, apparaître comme un moyen de masquer artificiellement, par le soutien public, des difficultés structurelles. En Europe, entre 2000 et 2013, les coûts salariaux unitaires ont ainsi augmenté de seulement 10% en Allemagne, contre 30% en France et 40% en Espagne. Comme le notait le Haut

Conseil du financement de la protection sociale en 2017, le coût du travail dans l'industrie est devenu plus élevé en France qu'en Allemagne en 2008. Or, cette perte de compétitivité-prix, constante jusqu'en 2008, et ensuite relayée par une perte de compétitivité hors prix, est au cœur de la baisse progressive de l'emploi industriel, passé de 5,3 millions en 1980 à 3,4 millions en 2007.

*

La justification traditionnelle des politiques repose d'abord dans leur capacité à stimuler la croissance de la productivité globale des facteurs. Relayant les théories classiques de la croissance dans lesquelles le progrès technique et la productivité étaient des denrées exogènes (Solow, 1956), les théories de la croissance endogène (Romer, Mankiw, Weil, 1992) ont mis l'accent sur les facteurs permettant de stimuler ce dernier, notamment les investissements éducatifs (Lucas, 1990) et la recherche et développements (Posso, 1995). L'investissement public trouve alors explicitement une justification : dans un cadre propice, où les aménités en faveur de l'innovation sont produites par la puissance publique, les rendements sociaux peuvent être supérieurs aux rendements privés, en raison des externalités positives. Les politiques industrielles visent donc d'abord à favoriser des secteurs dont l'effet d'entraînement sur l'économie est important, dans la mesure où le progrès technique permet d'élever durablement, non seulement le niveau de production, mais le potentiel même de croissance de l'économie (Bartelsman, Scarpetta, Schivardi, 2003). L'intervention de la puissance publique se justifie pour financer des externalités positives : ainsi, la promotion des filières exportatrices tend elle-même à accroître le nombre d'exportations, par diffusion de l'information et de l'expérience.

La politique industrielle cherche également à concilier un degré élevé de concurrence et l'innovation, par la protection de la propriété intellectuelle. Pour qu'une entreprise soit incitée à innover, il faut qu'elle puisse tirer un profit positif de l'investissement. Dans cette situation, les Etats sont placés dans une situation d'incohérence temporelle (Prescott, Kydland, 1977). Bien qu'a posteriori, ils aient intérêt à favoriser le plus large degré de concurrence sur le marché pour assurer la diffusion de l'innovation, ils sont contraints, par le mécanisme du brevet, d'accorder à certaines entreprises des monopoles temporaires, pour inciter ex ante à investir : l'arbitrage entre concurrence et innovation permet de déterminer une durée de vie optimale des brevets (Aghion et Howitt, 1992)

La pertinence de ces politiques industrielles est toutefois remise en cause dans un cadre mondialisé. Les politiques industrielles étant essentiellement à base nationale, la proximité entre les secteurs industriels et les décideurs politiques peut encourager une forme de capture du régulateur (Stigler, 1961). Les décideurs politiques n'étant pas, a priori, mieux informés des secteurs les plus porteurs, le risque est de concentrer l'intervention publique sur les industries les plus favorables pour les responsables politiques en terme d'affichage (investissements verts, mais aussi défense des industries les plus touchées par la compétition internationale) comme le remarquait Jean Tirole dans Economie des biens communs en 2015. L'autre risque est d'aboutir à la « malédiction du vainqueur » (Buchanan, 1962), à savoir un soutien exclusif, non aux secteurs les plus porteurs d'externalités positives, mais les plus convaincants quant à l'existence de tels effets. Enfin, les secteurs industriels peuvent convaincre les décideurs politiques de la nécessité de protéger leur propriété intellectuelle, parfois au détriment de la concurrence. La mondialisation, en renforçant l'impératif de compétitivité de l'industrie et le soutien de l'opinion publique à des politiques de protection de l'industrie nationale, peut donc conduire à des interventions publiques fortement distorsives.

Les politiques industrielles sectorielles placent par ailleurs les Etats dans une situation de « dilemme du prisonnier ». Bien qu'il soit a priori collectivement optimal pour les Etats de limiter les subventions accordées à leurs industries, la stratégie dominante pour chaque Etat consiste néanmoins à encourager son industrie nationale. Ce faisant, l'équilibre obtenu est sous-optimal, car il consiste d'abord en une sorte de situation pour les industries en place et nuit à l'allocation optimale des ressources, qui pourrait se faire vers des industries plus novatrices. Face au caractère collectivement suboptimal des politiques industrielles sectorielles, dites « verticales », les Etats ont cherché à privilégier des politiques « horizontales » moins distorsives.

* *

*

Les nouvelles politiques industrielles privilégient une approche moins discriminante entre secteurs, qui laisse jouer les incitations de marchés et limite les phénomènes de capture de la rente (A). Le financement en commun des politiques industrielles à fortes externalités peut être relayé par une promotion accrue, à l'échelle

nationale, de la formation de la main d'œuvre, de la labellisation des filières industrielles porteuses, et de l'amélioration du financement (B).

*

Dans le cadre des accords commerciaux qui ont accompagné le développement de la mondialisation, les Etats ont cherché à limiter l'incidence des politiques sectorielles non coopératives. En plus de la diminution des barrières tarifaires, qui constituent également une forme de rente pour les industriels des pays protégés, les aides directes destinées à certains secteurs ont été progressivement limitées, notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Dans l'Union européenne, la prohibition des aides d'Etat, sur le fondement de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, visait à éliminer les distorsions créées par les subventions nationales, notamment celles destinées aux grands monopoles historiques en matière de transport et d'énergie. A l'inverse, l'approche industrielle, notamment celle promue par la Banque mondiale, encourage à centrer l'intervention publique sur les externalités positives, notamment par la création d'un environnement favorable à l'innovation. Ainsi, le Small Business Innovation Research Act américain de 1982 vise d'abord à encourager l'exportation des petites entreprises, généralement moins bien positionnées en raison des importants coûts fixes, sans définition a priori du secteur dans lequel elles opèrent. A contrario, le ministère du redressement productif, dont les missions ont été précisées dans le décret du 24 mai 2012, met explicitement l'accent sur le soutien à certaines filières accessoirement désignées.

Les Etats ont également cherché à limiter l'impact négatif des protections excessives de la propriété intellectuelle à l'échelle nationale, qui freinent la concurrence à l'échelle mondiale, notamment au travers des maquis de brevets (Hall et al, 2013). A l'inverse, la mondialisation peut également encourager le non-respect de certaines normes de propriété intellectuelle, qui limitent l'innovation ex ante. La négociation, dans le cadre de l'OMC, d'une meilleure régulation de la propriété intellectuelle à travers la négociation des accords ADPIC, a contribué à réduire l'hétérogénéité de la réglementation à l'échelle mondiale. Les organismes de normalisation technique ont également pris une importance croissante : afin d'éviter que certaines industries nationales ne tentent de s'arroger des monopoles de fait en mettant en place des écosystèmes fermés, des normes techniques sont définies ex ante pour concilier concurrence et innovation (Note Trésor Eco, 2016 Brevets et normalisation technique). C'est particulièrement vrai sur les industries numériques, qui génèrent d'importants effets de réseau.

A l'échelle nationale, les politiques centrées sur la création d'un environnement propice à l'innovation et la baisse des coûts salariaux unitaires ont donc largement pris le relais de la politique industrielle traditionnelle. Ces politiques « horizontales », nos distorsives de la concurrence par définition, visent d'abord à faciliter l'allocation optionnelle des ressources, en particulier en limitant les freins aux déversements sectoriels et aux montées en gamme (Vernont, 1966). Conformément au modèle d'Heckscher-Samuelson-Ohlin, l'intervention de l'Etat doit d'abord permettre de faciliter la spécialisation de l'industrie dans les secteurs pour lesquels la dotation du pays est la plus favorable. En France, les reconversions de la main-d'œuvre vers les secteurs les plus porteurs sont particulièrement lentes (Duhautois, 2005). Dès lors, la réglementation du travail, et en particulier celle des licenciements, constitue explicitement un élément de la politique industrielle. La baisse du coût du travail est également un enjeu de compétitivité. Le choix de cibler la Crédit d'impôt compétitivité emploi sur la masse salariale inférieure à 2,5 SMIC avait notamment pour objectif explicite d'inclure, contraire aux allègements de charges sur les bas salaires, les salaires des industries exportatrices : de 2012 à 2014, le coût horaire de la main d'œuvre dans l'industrie manufacturière n'a ainsi augmenté que de 35,7 euros à 38,5, contre une progression de 35 euros à 37,1 en Allemagne, alors qu'elle aurait été plus élevée sans le CICE. Toutefois, eu égard à l'importance des consommations intermédiaires (55%) et du travail incorporé dans celles-ci (21%), la baisse du coût des services et du travail peu qualifié est aussi un enjeu de compétitivité (CAE, 2015, A la recherche des parts de marché perdues).

La politique industrielle « horizontale » concerne également la compétitivité hors prix. Les accompagnements à l'exportation d'Ubifrance ou les financements Coface de garanties pour les assurances exportation subventionnent ainsi les externalités positives qu'apporte la présence d'industries exportatrices, sans là encore favoriser de secteurs particulier a priori. Dans ce cadre, la politique des pôles de compétitivité, qui ont représenté 1,5 milliards d'euros entre 2005 et 2008, puis entre 2009, et 2012, ne semble pas avoir d'effets importants sur les capacités d'innovation et d'exportation des grandes entreprises, alors même qu'un déterminant important de la productivité de celles-ci paraît provenir, non de leur regroupement en clusters, mais de leur insertion dans des réseaux internationaux (CAE, 2014, Redresser la croissance potentielle de la France).

*

Les importantes externalités de certaines politiques industrielles peuvent justifier la fédéralisation de certaines dispenses. Dans l'Union européenne, la constitution d'un vaste marché unique offre un cadre propice aux industries de réseau, pour lesquelles les externalités positives sont importantes (Roche et Tirole, 2015). Plutôt que de favoriser explicitement certaines filières, le budget européen pourrait être recentré sur le financement de l'interconnexion des réseaux en Europe. Une partie du plan Juncker, qui vise à lever 315 milliards d'euros sur la période 2015-2017, et reconduit par le Conseil européen en décembre 2016, pourrait ainsi explicitement financer les infrastructures de réseaux, notamment numériques.

Ce développement est particulièrement crucial dans la mesure où l'importance des écosystèmes dans ces secteurs tend à accroître le phénomène du « winner-takes all », or, une meilleure interopérabilité des plateformes permet de tirer parti des effets de réseaux, croissant avec la taille du marché (CAE, 2017, Tirer le meilleur du marché unique européen). Une procédure rigoureuse d'évaluation de l'emploi des fonds du plan Juncker, et notamment de leur ciblage sur les investissements porteurs des plus fortes externalités, et permettant d'assurer en effet de levier important avec les investisseurs privés, pourrait permettre de choisir des projets éligibles. Elle pourrait s'inspirer de la commission d'évaluation des projets d'investissement développée en France pour accompagner la mise en œuvre des PIA.

A l'échelle nationale, la politique industrielle est plus efficace lorsqu'elle est recentrée sur la correction des imperfections de marché, afin de ne pas inciter à la mise en place de politiques non coopératives en représailles. La lutte contre l'asymétrie d'information concernant les produits pourrait être renforcée, notamment en France, où les marques peinent à s'imposer sur les marchés mondiaux. La promotion de labels spécifiques, mettant en valeur certains produits français, pourrait être promue lors des négociations commerciales. A ce titre, le rejet par le Parlement européen en décembre 2012 de l'Anti-Counterfeiting Trade Act est préoccupante, la France pourrait notamment à l'échelle européenne, encourager la conclusion d'accords qui permettent de limiter l'asymétrie d'information à laquelle sont confrontés les consommateurs internationaux.

La politique industrielle nationale doit, enfin, ne pas constituer une forme de soutien à des entreprises non viables autrement. A ce titre, une réforme du droit des faillites a été entamée en France par une ordonnance de 2014. Le soutien à des entreprises insolvable ne permet en effet pas, a posteriori, d'améliorer leur chance de survie à long terme. A contrario, elle limite les financements en amont car les créanciers sont moins souvent en mesure de récupérer leur investissement. Cibler l'action des connaissances au redressement productif sur les seuls cas d'illiquidité, et non d'insolvabilité, permettrait d'améliorer l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et, ainsi, accroître leur compétitivité (CAE, 2013, Enjeux économiques du droit des faillites).

* *

*

Le caractère collectivement inefficace des politiques industrielles ciblées sur des acteurs précis dans un cadre mondialisé a permis la limitation, dans un cadre multilatéral, des subventions sectorielles, et un meilleur encadrement des droits de propriété intellectuelle. La limitation de l'intervention des Etats sur ces deux points ne signifie pas pour autant que les politiques industrielles aient perdu toute pertinence dans un contexte mondialisé. Cependant, celles-ci sont désormais explicitement destinés à la promotion d'un cadre qui favorise de manière indifférenciée l'innovation dans tous les secteurs industriels, notamment en ciblant les externalités positives et en diminuant les coûts salariaux unitaires par la baisse du coût du travail et l'amélioration de la productivité. La difficulté à développer une politique industrielle européenne, alors que le marché unique est de ce point de vue, une opportunité, devrait amener à limiter les blocages politiques au développement de réseaux industriels européens.