Compétitivité et développement industriel : un défi européen

Jean-Luc Gaffard

OFCE & SKEMA Business School

Les pays européens sont confrontés à un double défi : celui de la délocalisation de l'activité industrielle vers des pays émergents, mais aussi et peut-être surtout, pour certains d'entre eux, celui de la perte de compétitivité vis-à-vis d'autres pays européens au sein même de la zone euro, typiquement de la France vis-à-vis de l'Allemagne.

Or, le développement de l'activité industrielle, productrice de biens matériels, est essentiel quand on sait que plus de 70 % des exportations et plus de 80 % des dépenses de R&D sont liées à l'industrie. Aucun pays ne peut imaginer rester sur une trajectoire de croissance s'il perd son industrie et se trouve, de ce fait, confronté à un déficit croissant de ses échanges extérieurs. Certes, les services ont pris le pas sur l'industrie manufacturière. Si ces services constituent des activités dont le produit est exportable, ils s'inscrivent dans la logique des échanges internationaux et correspondent à une forme de division internationale du travail. En revanche, si les services développés ne donnent pas lieu à des flux financiers entrants, ils ne répondent pas à la nécessité d'atteindre un équilibre des échanges extérieurs.

Le recul des activités industrielles dans les pays développés en termes de valeur ajoutée et d'emplois fait resurgir la question du protectionnisme impliquant de chercher à substituer des productions domestiques aux productions importées. En Europe, où la plupart des pays sont concernés par ce recul, des voix s'expriment en faveur d'un protectionnisme européen qui reposerait, notamment, sur la définition de normes sociales et environnementales imposées aux productions importées des pays émergents. Sans doute, faut-il veiller au respect des règles acceptées au terme de négociations internationales, mais il semble difficile d'imposer aux pays émergents des normes trop drastiques dont l'application pénaliserait tant la croissance de leur produit intérieur brut que celle du niveau de vie de leur population, à terme bénéfique pour tous. Sans compter que nombre de produits importés ne sont déjà plus fabriqués en Europe.

Le recours au protectionnisme est comme un refus de voir la réalité des problèmes rencontrés par l'Europe dont il faut convenir qu'ils sont au moins autant internes qu'externes : une croissance faible depuis plusieurs décennies est, plus récemment, allée de pair avec des écarts croissants de performance industrielle entre les principaux pays concernés avec pour effet des surplus ou des déficits durables de balance commerciale de l'un ou de l'autre. Faute de convergence réelle, la cohérence de l'Union européenne est menacée.

Les causes du phénomène de désindustrialisation couplé à des déséquilibres commerciaux structurels sont multiples. Les fausses solutions fleurissent qui font abstraction de la complexité du tissu industriel, qu'il s'agisse de faire porter l'effort sur le seul coût du travail ou de plaider pour des formes plus ou moins élaborées de protectionnisme. Si l'organisation du tissu industriel détermine les performances des entreprises, grandes ou petites, qui la composent, elle ne saurait pourtant faire ignorer la dimension macroéconomique du problème qui est au cœur de la question européenne et qui appelle à réunir, au niveau national et européen, des mesures de politique industrielle et des mesures de politique macroéconomique dont le but est de lisser la fluctuation en cours.

La désindustrialisation : un dilemme européen

L'irruption des pays émergents proposant des productions à faibles coûts salariaux et bénéficiant d'une diminution spectaculaire des coûts de transport est la cause majeure des délocalisations d'activités à fort contenu de main-d'œuvre et faible contenu technologique. Elle constitue, à première vue, la source principale de désindustrialisation et de déficit du commerce extérieur.

Il convient, cependant, d'observer que le commerce international prend majoritairement place entre pays aux caractéristiques similaires et à l'intérieur des industries plutôt qu'entre industries. Cette situation s'explique par la différenciation des biens et la recherche d'économies d'échelle. Les stratégies d'entreprises sont plus déterminantes que les dotations de facteurs. Des gains non seulement mutuels, mais équitablement partagés sont possibles. Dans ce contexte, une désindustrialisation, finalement plus inquiétante, procède du creusement des écarts de performance industrielle entre pays similaires générateurs de déséquilibres commerciaux. Ces écarts croissants de performance industrielle entre pays comparables en termes de niveau de vie traduisent avant tout des différences de qualité des biens produits. Il ne faut pas, pour autant, négliger les conditions de coût qui pèsent dès lors qu'un effort de modernisation, exigeant de dégager un excédent brut d'exploitation, devient nécessaire précisément pour conquérir une niche technologique ou un segment de marché. L'équilibre des échanges intra-branches est remis en cause et le pays dont le modèle d'entreprise est le mieux adapté au développement de l'industrie acquiert, du fait de l'intégration des marchés, un avantage cumulatif. L'Allemagne est ainsi parvenue à la quasi stabilisation de ses parts de marché à l'exportation au niveau mondial grâce à leur augmentation réalisée dans l'Union européenne (+1,7 % au cours des années 2000) et plus encore dans la zone euro (+2,3 %), quand la France a perdu des parts de marché dans ces mêmes zones (respectivement 3,1% et 3,4 %).

Les surplus commerciaux nés de la supériorité compétitive dans l'industrie engendrent des flux de capitaux en provenance des pays excédentaires et à destination des

pays déficitaires. Mais ces capitaux, au lieu d'aider au financement d'investissements productifs, peuvent alimenter l'achat d'actifs immobiliers ou financiers dans ces derniers pays. Les déséquilibres du commerce extérieur deviennent structurels. L'industrialisation des uns alimente la désindustrialisation des autres. La difficulté vient de ce que, faute d'investissements productifs dans les pays déficitaires, un retournement des flux commerciaux devient impossible. Ce qui est vrai de la relation entre la Chine et les États-Unis l'est tout autant de la relation entre l'Allemagne et l'Espagne, voire la France.

Les fausses solutions

Le coût du travail n'est pas la cause unique ou même déterminante de la désindustrialisation et des déficits commerciaux. Chercher à diminuer ce coût ou imaginer se spécialiser dans des productions haut-de-gamme où le coût du travail ne jouerait pas serait vain. D'une part, les différences de coût restent telles que l'on imagine mal combler l'écart (de 1 à 3 avec la Chine s'agissant du coût salarial unitaire), à moins d'envisager une diminution drastique du niveau de vie dans les pays avancés et d'avaliser un transfert de richesses. D'autre part, les pays émergents pourraient être de plus en plus présents sur des segments d'activité relevant des moyennes ou hautes technologies. En fait, aussi délicat que cela puisse paraître, la solution à moyen terme des difficultés nées de cette forme de concurrence devrait reposer sur l'élévation des salaires et sur la croissance de la demande interne dans les pays émergents. Si problème de coût du travail il y a, c'est, comme on le verra, quand il surgit entre pays de niveau de développement comparable et concourt à une divergence croissante de leurs résultats.

Il est tout aussi illusoire de vouloir répondre en proposant des mesures incitant à acheter ou produire les biens domestiques. La fragmentation internationale des processus de production, non seulement, rend difficile une identification de l'origine des produits, mais constitue un facteur de compétitivité des entreprises qui y procèdent y compris des segments localisés dans le pays dont ces entreprises sont originaires. Par ailleurs, si d'aventure il était possible de favoriser ainsi les productions locales en faisant usage de labels, cette forme de protectionnisme se ferait au détriment des productions de pays semblables en termes de niveau de vie et de coût du travail. Elle aurait, vraisemblablement, pour effet de réduire les flux commerciaux sortants comme entrants, aggravant encore, de manière asymétrique, la désindustrialisation.

De manière générale, il est dangereux de créer, sous couvert de faire acheter ou de faire produire dans un pays, les conditions d'une concurrence fiscale et sociale accrue entre les pays de niveau de développement comparable, comme ce pourrait devenir le cas entre grands pays de la zone euro. La demande intérieure de chaque pays ne peut qu'en souffrir avec pour conséquence une pression accrue à la désindustrialisation ainsi qu'un creusement des déséquilibres commerciaux.

Le dualisme introduit sur le marché du travail, singulièrement en Allemagne avec les réformes Hartz, est une dimension de cette forme de concurrence. Il réduit le coût du travail de la production industrielle qui fait naturellement appel à des activités de services externalisées. Ainsi, alors que le coût horaire du travail est sensiblement le même en Allemagne et en France dans l'industrie (autour de 33 euros de l'heure), il est nettement moins élevé en Allemagne qu'en France dans les services marchands (27 euros

contre 32 euros). L'avantage compétitif de l'Allemagne en termes de qualité se double d'un avantage de coût salarial. Mais il en affecte négativement la demande interne.

Les stratégies mercantilistes de recherche des excédents du commerce extérieur introduisant ce type de réforme structurelle, si elles devaient se généraliser, ne sont pas viables. Elles conduisent à une exacerbation des conflits entre nations ou groupes de nations tout simplement parce que pour exporter il faut que d'autres importent. Elles ignorent que le véritable avantage dans l'échange international est de pouvoir importer des biens produits ailleurs dans de meilleures conditions et, ainsi, de libérer des ressources qui peuvent alors être mieux utilisées dans de nouvelles activités.

La réalité du monde industriel

Le tissu industriel est complexe. Il est fait d'entreprises de toutes tailles, plus ou moins diversifiées, qui entretiennent entre elles des relations de marché mais aussi des relations de coopération. La performance de chacune d'entre elles doit être saisie à travers la configuration de ses activités et le réseau complexe de relations qu'elle noue avec ses concurrents, ses fournisseurs et ses clients, ses bailleurs de fonds.

Les activités industrielles s'inscrivent dans un monde globalisé. Pour autant, les conditions de marché diffèrent suivant la nature des produits. Il faut distinguer entre les marchés mondiaux et les marchés régionaux. Les marchés mondiaux mettent en concurrence les producteurs de tous les pays car les coûts de transport sont suffisamment bas pour que chacun d'entre eux soit en mesure de toucher une clientèle mondiale. Ils concernent des produits bas-de-gamme, mais aussi des produits techniquement avancés. Les marchés régionaux mettent, au contraire, en présence des unités de production qui servent un marché géographiquement limité, une clientèle locale. Les entreprises concernées entrent en concurrence entre elles sur les différents marchés régionaux, mais elles sont largement à l'abri, du fait de la segmentation géographique de la clientèle, des effets des différences de coût ou des variations de change.

Le modèle d'entreprise qualifié de « modèle rhénan » ou de « modèle commercial – industriel » est particulièrement adapté au développement d'entreprises s'adressant à des marchés mondiaux et prémunit largement les pays d'origine de ces entreprises du risque de désindustrialisation. Le renouvellement d'un cœur industriel doté de fortes capacités technologiques et la fragmentation internationale de la production sont devenus les caractéristiques de ce modèle. La fragmentation des processus de production, consistant à externaliser dans les pays à bas coûts salariaux la production des biens intermédiaires (y compris des biens de moyen ou haut niveau technologique) ensuite importés en tant que composants des biens finals produits, permet de renforcer la compétitivité de ces derniers, de maintenir et de développer l'emploi industriel domestique et de stimuler les exportations. Dans le cas de l'Allemagne, le mécanisme ainsi mis en œuvre est d'autant plus efficace que les importations de biens intermédiaires bénéficient de la valeur élevée de l'euro et les exportations se font pour une grande partie au sein de la zone euro. L'organisation industrielle choisie tire ainsi pleinement parti d'une monnaie unique forte et de l'intégration financière.

Le tissu industriel est, par ailleurs, caractérisé par la naissance et le développement de nouvelles entreprises en même temps que par la pérennité d'entreprises de taille intermédiaire. Des entreprises, singulièrement aux Etats-Unis, effectuent des innovations technologiques majeures et sont destinées, quand elles réussissent, à dominer un

marché de biens ou de services relevant de la haute technologie. Elles peuvent alors atteindre une grande taille et disposer d'un pouvoir de monopole. D'autres entreprises contrôlent des niches technologiques correspondant, le plus souvent, à des produits intermédiaires de gamme haute ou moyenne. Dans ce dernier cas, caractéristique de la situation de l'industrie en Allemagne où existent 16 000 entreprises entre 500 et 5 000 salariés contre 4 000 en France, les entreprises concernées doivent leur performance à leur insertion dans un tissu relationnel local stable. Généralement, elles conservent leur cœur de métier dans leur pays d'origine où elles localisent une forte activité d'innovation qui concerne la R&D mais aussi les investissements dans les prototypes impliquant de s'assurer de la maîtrise technique de la fabrication des produits. Les implantations à l'étranger sont conçues pour servir les marchés locaux et devenir la source de profits, pour partie rapatriés, qui viennent financer l'innovation. Les relations que ces entreprises nouent avec les grands groupes sont stables et leur garantissent à la fois le financement des nouveaux investissements et la conservation des marchés. L'enrichissement des tâches et des compétences propre à l'activité domestique justifie un niveau relativement élevé des salaires.

Il reste que la performance industrielle dépend aussi de la taille de la demande si l'on se souvient que le propre de l'organisation industrielle est d'engendrer des rendements croissants qui exigent une augmentation à due proportion de la demande. Deux questions sont alors posées. La première est celle du rôle joué par la demande extérieure qui vient éventuellement en complément ou en substitut de la demande interne. La deuxième est celle de la relation entre la demande et la répartition des revenus et des richesses. Une répartition primaire relativement égalitaire et une redistribution source de financement de biens publics relativement limitée sont favorables à la demande de biens durables produits par l'industrie. En revanche, une répartition primaire très inégalitaire favorise la consommation de biens de luxe souvent produits dans des conditions artisanales, tandis qu'une forte redistribution favorise la demande de services non exportables. Le tout au détriment du développement industriel.

Les conditions d'une ré-industrialisation

Dans le cas de la France, les PME ont souffert moins de barrières à l'entrée que de barrières à la croissance. Leurs managers ont trop souvent été enclins ou incités à céder à de grands groupes plutôt que d'en assurer la croissance. L'absence de partenariat véritable avec ces groupes en est l'une des causes en même temps que les difficultés rencontrées auprès des banques et des marchés pour obtenir un financement pérenne. De leur côté, les grandes entreprises industrielles, qu'elles soient présentes sur une multitude de marchés locaux ou sur des marchés internationaux, ont fait le choix de la croissance externe et d'un éparpillement territorial de leur implantation ainsi que de celle de leurs fournisseurs d'équipements ou de services. Cette stratégie, conçue pour répondre au déplacement géographique de la demande, mais aussi pour faire droit à des impératifs de rentabilité immédiate exigée par un actionariat volatile, s'est faite, en partie, au détriment du développement de tissus productifs locaux. Elle a été réalisée grâce un vaste mouvement de fusions et acquisitions mobilisant des compétences avant tout financières. Les institutions financières se sont, de leur côté, converties au modèle de banque universelle, délaissant en partie leurs métiers traditionnels de banque de crédit, mais aussi de banque d'affaires.

Ainsi, la désindustrialisation est ainsi d'autant plus manifeste que les grandes entreprises optent pour la délocalisation plutôt que pour la fragmentation de leur production, pour la spécialisation plutôt que pour la diversification de leurs métiers qui leur permettrait d'atténuer l'effet des cycles propres à chaque métier, ou même, dans des cas extrêmes, pour se débarrasser de toute production matérielle, alors même que leurs activités et leurs compétences ne le justifient pas.

Elle est d'autant plus manifeste que le tissu des petites et moyennes entreprises reste fragile, confrontées qu'elles sont à des barrières à la croissance qui tiennent aussi bien à la faiblesse d'un véritable esprit d'entreprise qu'à l'instabilité des relations avec leurs principaux clients que sont les grandes entreprises.

Dans ce contexte, le principe de solution à la désindustrialisation porteuse de rétablissement du compte extérieur s'articule autour de la réorganisation du système industriel qui touche au mode d'internationalisation de l'activité, au périmètre des métiers exercés par les grandes entreprises, aux relations des entreprises entre elles ainsi qu'avec leur environnement réglementaire, fiscal, financier.

Réindustrialiser l'économie en favorisant une réorientation des stratégies des entreprises, grandes et petites, exige un effort d'investissement spécifique dès lors qu'il est question, à la fois, d'introduire de nouvelles technologies et de réorganiser le tissu industriel. Les investissements requis sont coûteux et mettent du temps à être accomplis. Ils exigent, pour être mis en œuvre, que les entreprises soient assurées de la cohérence d'ensemble de leurs stratégies respectives.

La tâche fondamentale de la politique industrielle est de créer les conditions de réalisation de ces investissements. L'objectif est d'ancrer localement les dépenses de R&D ainsi que les investissements destinés à la maîtrise de l'usage des technologies et des matériaux. L'État, loin de devoir se retirer, devrait conditionner les aides publiques à l'existence de relations partenariales entre entreprises, entre entreprises et laboratoires de recherche. Ce faisant, il n'attenterait pas à la concurrence, éviterait le piège consistant à désigner des champions nationaux, mais il promouvrait les formes utiles de coopération.

L'État devrait, en outre, établir les règles et les institutions qui permettent de restaurer un système efficace de financement des entreprises impliquant pour les institutions financières de s'engager à moyen terme auprès des entreprises qu'elles financent et pour les entreprises d'avoir un actionnariat stable, bref de rétablir un équilibre des pouvoirs entre la propriété et le management.

Le développement des petites et moyennes entreprises, essentiel dans la perspective de constituer un tissu industriel cohérent et efficace, est tributaire de l'environnement institutionnel et réglementaire. L'objectif est de permettre à ces entreprises de disposer des ressources financières et humaines nécessaires. Aussi, les réglementations qui touchent au fonctionnement des marchés doivent-elles être conçues pour garantir un taux de rentabilité suffisant à court comme à moyen terme et pour favoriser la création d'emplois qualifiés.

La question européenne

Il reste essentiel de ne pas céder à l'obsession de la compétitivité, quand il est question de la position d'un pays et non d'une entreprise. La compétitivité d'un pays tient à

sa capacité d'exportation, sachant que l'essentiel des exportations est de nature industrielle. Mais cela ne signifie, en aucun cas, que son objectif devrait être de rechercher un excédent maximum de ses exportations censé venir compenser le déficit de demande interne. Un pays n'est pas une entreprise. Quand il gagne des parts de marché dans un domaine, son revenu augmente, ce qui peut avoir pour effet de stimuler ses importations et de bénéficier, par ce canal, à d'autres pays. C'est dire la faiblesse des thèses mercantilistes (plus exactement de la caricature qui est faite des écrits mercantilistes) et le danger effectif de discours fondés sur l'obsession de la compétitivité d'un pays quand cette notion est mal comprise.

Pour autant, des problèmes de compétitivité d'un pays existent. Ils concernent la capacité d'équilibrer les importations par les exportations. Reconnaître que l'échange international peut être bénéficiaire pour tous n'implique pas qu'il faille se désintéresser de l'état de la balance commerciale en imaginant qu'elle s'équilibre automatiquement.

Le discours politique contemporain sur la compétitivité renvoie inmanquablement aux notes de Keynes sur le mercantilisme dans la *Théorie Générale* qui sont d'une étonnante actualité pour la raison qu'elles proposent une critique des thèses strictement libre-échangistes sans verser dans une apologie de la recherche systématique des excédents commerciaux. Afin de ne pas verser, à l'opposé, dans l'obsession de la compétitivité, il faut avant tout saisir la nature des difficultés en jeu : elles résident, comme Keynes le soulignait, dans le paradoxe de l'épargne. À l'échelle de l'Europe, ce paradoxe se traduit avant tout par le fait que les excédents commerciaux des uns ont entraîné des flux de capitaux vers les pays déficitaires qui se sont perdus dans des dépenses improductives.

C'est bien pourquoi, si l'Europe veut continuer d'exister et de se développer comme entité régionale intégrée, les politiques mises en œuvre doivent viser à rétablir la cohérence des intérêts et des performances des principaux partenaires. L'enjeu est bien d'aider à la ré-industrialisation là où la désindustrialisation a été la plus prononcée. Ces politiques ne sauraient se résumer à des réformes structurelles qui ne feraient qu'exacerber une concurrence fiscale et sociale dommageable à la performance globale. Elles doivent permettre de stimuler l'offre de nouveaux biens en même temps que la demande.

Une première série de mesures devrait consister à soutenir la demande intérieure de produits industriels là où elle est déficiente ou à éviter sa diminution brutale là où les déficits sont élevés de manière, notamment, à retrouver un équilibre des flux commerciaux intra européens. Elle est en contradiction avec le choix d'une austérité budgétaire généralisée qui ne peut qu'affaiblir les segments les plus faibles des industries européennes et concourir au creusement des écarts de performance. Il faut, sans doute, réaliser des économies budgétaires, mais à condition qu'elles n'affectent ni les investissements garants de la croissance future, ni les stabilisateurs automatiques. Il faut, donc, aussi se donner les moyens de ne pas réduire trop vite et trop brutalement dépenses et dette publiques en allégeant la pression des marchés financiers grâce à des interventions appropriées de la BCE mais aussi à l'émission d'emprunts publics auprès des résidents qui viendraient se substituer aux non-résidents dans la détention de la dette publique, dont [un taux d'épargne domestique élevé devrait garantir le succès](#).

Une deuxième série de mesures devrait consister dans la relance de la coopération industrielle à l'échelle de l'Europe grâce à la mise en œuvre de programmes de développement technologique et de formes appropriées de financement public et

d'intermédiation financière. Ainsi une communauté européenne de la recherche et de l'environnement pourrait constituer l'institution capable d'impulser ce type de programmes. Elle pourrait être assortie d'un fonds doté d'un capital public, réalisant des émissions d'euro obligations pour financer des projets industriels dans le domaine de l'environnement.

Conclusion

L'Europe est confrontée au phénomène de désindustrialisation commun à tous les pays développés qui doivent faire face à la capacité compétitive des pays émergents. Pour autant, la difficulté principale à laquelle elle doit faire face est, sans doute, ailleurs : dans le creusement des écarts de performance industrielle entre pays européens. Cette difficulté ne trouvera pas sa solution dans le protectionnisme ou dans une concurrence fiscale ou sociale faisant office de dévaluation au sein de la zone euro. Elle ne pourra être résolue que si les pays, actuellement les moins bien placés en termes de compétitivité de leurs entreprises industrielles, créent les conditions pour que se constitue ou reconstitue un tissu industriel efficace couplant un ancrage local stable avec la fragmentation internationale des processus de production. Elle ne pourra l'être, en outre, que si des mécanismes de solidarité européenne prennent place du côté de la demande globale comme du côté de la stimulation d'une offre à fort contenu technologique et environnemental.