

VERS UNE NOUVELLE INDUSTRIALISATION

Une stratégie polycentrique

Jean-Luc Gaffard

Université Côte d'Azur, IUF & OFCE

Mauro Napoletano

Université Côte d'Azur & OFCE

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, à même d'allier transformation économique, inclusion sociale et durabilité environnementale.

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

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 recherche et développement (Sorbe, Gal et Millot, 2018 ; Draghi, 2024a).

Ce serait, cependant, une erreur que 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, conditionné à l'existence d'effets d'échelle et, par suite, à une taille des marchés suffisamment grande (Georgescu-Roegen, 1971, chap. IX). Deux remarques à ce propos. Cette forme d'organisation et les effets d'échelle qui y sont associés ne sont plus liés systématiquement à des unités de production de grande taille. Elle est éligible dans les activités de services réparties en plusieurs localisations (Hsieh et Rossi-Hansberg, 2023). En outre, le secteur manufacturier est étroitement imbriqué avec les autres activités en amont comme en aval.

La nouvelle industrialisation requise dès lors que l'on entend relancer une croissance fondée sur l'innovation, 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 telles que l'automobile ou l'électronique 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 dans des industries « traditionnelles », notamment dans l'industrie automobile. Cela pourrait, en outre, devenir un sujet de souveraineté économique.

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 comme objectif de rapatrier des activités et des emplois. Cette stratégie risque cependant d'entraîner une rupture des

chaînes de valeur 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 ne peut que 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. Ne l'est pas davantage une stratégie à la chinoise qui mêlerait l'impulsion de l'État et le recours au marché pour seulement conquérir les marchés extérieurs.

La réalité est moins simple que ne le supposent 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. 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 et 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 et Robinson, 2023), y compris par le canal des 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* »). Il s'agit de promouvoir une collaboration itérative entre le gouvernement et les entreprises (Juhász, Lane et Rodrik, 2024, p. 215), 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 à adapter aux différents contextes nationaux est essentielle pour que les acteurs du changement aient accès aux connaissances nécessaires pour concevoir des stratégies crédibles et efficaces. Elle a forcément une dimension macroéconomique et s'inscrit dans les relations commerciales internationales avec comme objectif d'éviter l'écueil consistant à substituer les marchés extérieurs au marché domestique.

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 et Rodrik, 2020, p. 191). 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, p. 04 ; Juhász, Lane et Rodrik, 2024, p. 216).

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, selon Aiginger et Rodrik (2020, p. 192) « 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. » Contrôles et révisions témoignent de la conditionnalité *ex ante* et *ex post* de la politique industrielle ainsi redéfinie (Mazzucato et 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* inhérentes 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).

À l'échelle de l'Europe, des situations nationales contrastées (section 1) ne peuvent masquer qu'il existe un défi commun aux différents pays (section 2). La crise vécue est manifestement une crise structurelle qui témoigne de défauts de coordination intertemporelle entre l'offre et la demande (section 3). Le rétablissement de cette coordination repose sur une étroite imbrication des actions privées et publiques qui implique de ne pas mobiliser la seule politique industrielle (section 4). Nous concluons (section 5) en discutant la manière dont cette stratégie de développement polycentrique peut s'inscrire dans un renouvellement du libéralisme social.

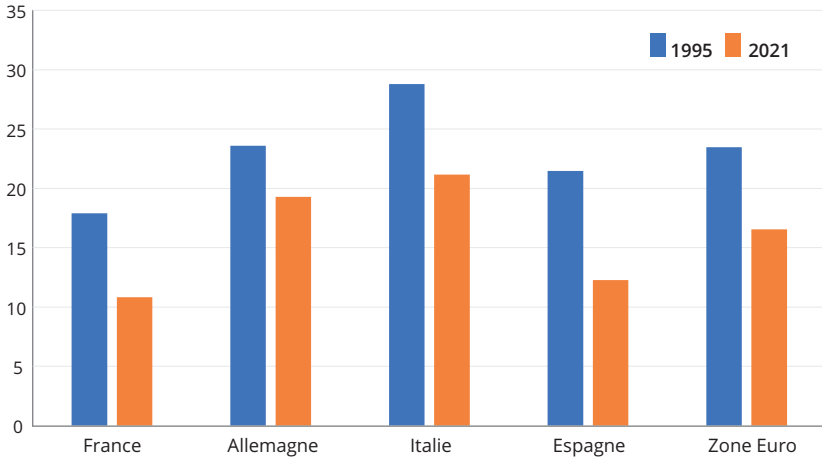
1. Des situations nationales contrastées

L'Europe est confrontée aujourd'hui à des situations nationales contrastées (graphique 1) 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 d'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.

1.1. 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 le graphique 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. À cela s'ajoute un déficit devenu structurel du commerce extérieur, dû à un manque de compétitivité coût et hors coût (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.

Graphique 1. Part des heures travaillées par les employés dans l'industrie manufacturière sur le total des industries



Sources : Base de données EUKLEMS & INTANProd et calcul des auteurs.

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 restés, pour l'essentiel, que trois types. Celles qui servent, partout dans le monde, des marchés locaux et contribuent finalement assez peu aux exportations ; celles qui ont délocalisé une grande 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 *et al.*, 2019 ; Devulder *et al.*, 2024). Dans le même temps, l'investissement public a reculé en épousant les cycles conjoncturels, principalement au détriment des dépenses en infrastructures productives (Charlet, Plane et 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 affaiblie nécessite alors d'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.

1.2. Allemagne

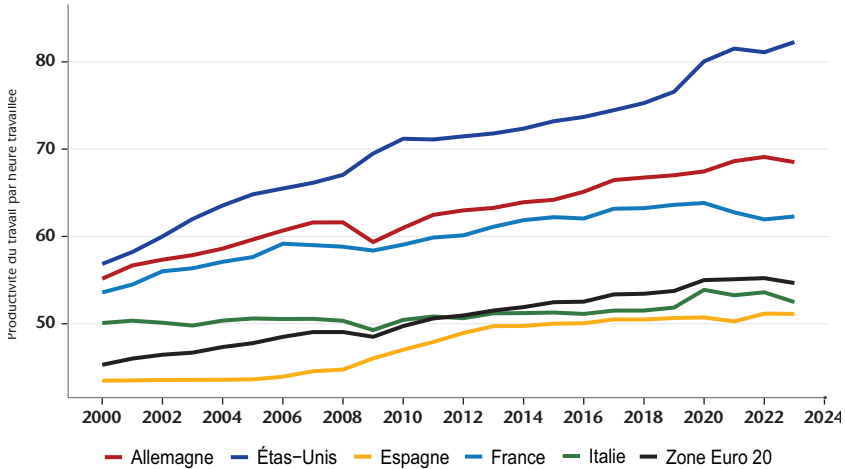
L'Allemagne, un temps considérée comme le « malade de l'Europe » (*The Economist*, 3 juin 1999), a fondé la relance de sa croissance sur l'industrie manufacturière en se déployant à l'extérieur de plusieurs manières complémentaires. La production des produits finis dans ses domaines d'excellence est pour une large partie exportée à travers le monde, en Europe, aux États-Unis mais aussi en Chine. La production de nombreux 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 relations 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 au cours des dernières décades (Bock *et al.*, 2025). Aucune percée significative de nouvelles entreprises n'a pris place dans les domaines du numérique et de l'intelligence artificielle (IA). 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 graphique 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

qui fait suite à un recul industriel provoqué par la hausse du coût de l'énergie due à la guerre en Ukraine, par le ralentissement des exportations vers la Chine 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.

Graphique 2. Productivité du travail par heure travaillée dans différents pays



Note : La productivité du travail est mesurée comme la valeur ajoutée brute rapportée au nombre total d'heures travaillées. Toutes les valeurs figurant sur l'axe vertical sont exprimées en dollars américains et ajustées en parité de pouvoir d'achat (PPA).

Source : OCDE, Productivity Database.

1.3. 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 graphique 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 ; Napoletano et Toni, 2026). Le graphique 2 montre bien la dynamique dramatique de la productivité en Italie, seul pays parmi les quatre grands de la zone euro à avoir une croissance presque plate de la productivité du travail depuis le début des années 2000 (voir aussi Bock *et al.*, 2025). À 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 ; Napoletano et Toni, 2026) : 1) un biais de spécialisation dans les secteurs à faible contenu technologique ; 2) un tissu productif composé de petites entreprises dont les investissements en recherche et développement (R et D) sont à des niveaux insuffisants ; 3) un problème chronique de mauvaise allocation et de sous-utilisation des talents, qui conduit un grand nombre de diplômés italiens à émigrer dans d'autres pays ; et enfin, 4) le fort clivage productif qui persiste entre le nord et le sud du pays. Cette situation 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. Le déficit public a été récemment contenu, mais le taux de la dette sur le PIB reste élevé. L'investissement est principalement tiré, aujourd'hui, par 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, Cerniglia et Mosconi, 2024). Les performances relatives à l'exportation sont un palliatif faible à une demande intérieure elle-même relativement faible.

1.4. 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 (UE). 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 reste cependant 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 graphique 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 (Álvarez et Uxó, 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 (voir graphique 2), faute d'une demande intérieure suffisante.

2. 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 la fois à une concurrence internationale en termes de prix et de qualité et à des ruptures technologiques exigeant des renouvellements profonds (Guillou, 2024, p. 46), et une quasi-absence dans les secteurs de haute technologie (Nesta *et al.*, 2025, p. 85-92). Cette situation s'est soldée par une chute significative des gains de productivité, notamment par rapport aux États-Unis (Bock *et al.*, 2024 ; Bock *et al.*, 2025 ; Bergeaud, 2024).

L'UE dans son ensemble perd du terrain en matière de R et D et de création d'entreprises technologiques innovantes d'envergure mondiale (Draghi, 2024b). 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 2 500 premières entreprises mondiales en matière de R et D a diminué par rapport celle des autres blocs (Draghi, 2024a). 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 et D, contre 71 % pour les États-Unis et 15 % pour la Chine ; de même, l'UE ne représente que 12 % des dépenses de R et 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'IA 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'IA (Fuest *et al.*, 2024) et la fuite des start-up, résultent-ils pour une partie du peu d'appétence des institutions financières européennes pour investir dans des activités innovantes fortement risquées.

Le piège ainsi 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 ; Bock *et al.*, 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, IA). La difficulté d'une réaction au niveau européen 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 une *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 (2024a ; 2024b) 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 visent à préserver une relative égalité de revenus. Il fait alors plusieurs constats. Cette économie, heurtée par une hausse du coût de l'énergie, n'a pas été en mesure de développer de nouvelles technologies en raison d'une incapacité à la fois 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 au 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 qui se traduit par une faible mobilité des entreprises entre activités et par un faible renouvellement de la liste des entreprises les plus performantes (Draghi, 2024a, p. 24-25).

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, en outre différente d'un pays à l'autre.

3.2. Les défauts de coordination

Les difficultés rencontrées ne sont pas réductibles à l'absence d'une politique de l'offre (ou à l'inverse 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 à plus forte raison parce 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 pendant 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 et 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 qui limite le bénéfice des effets d'échelle. 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 de 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 et 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'exis-

tence 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 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 et Saraceno, 2024a), soit en consentant à une hausse de la dette publique qui profite aux importations plutôt qu'à la croissance de la production domestique.

À cela s'ajoute le manque de coordination entre États membres, le manque de coordination des instruments financiers, le manque de coordination entre les différentes politiques mises en œuvre (la politique industrielle *stricto sensu*, la politique budgétaire, la politique commerciale, ou la politique économique étrangère ; 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 et Gaffard, 2006).

4. Les voies d'une nouvelle industrialisation

Une stratégie européenne 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 concurrentiels 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 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 » (Evans, 1985 ; Juhász, Lane et 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 peuvent même reculer (Brynjolfson, Rock et 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 et 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 globale par la dépense publique accroîtrait le déficit et l'endettement publics, et profiterait surtout aux importations. Il ne pourrait que s'ensuire un renversement de cette politique budgétaire, par exemple sous la forme d'une hausse des impôts sur les entreprises, qui pénaliserait l'offre domestique, ou sur les ménages, qui pénaliserait la demande domestique. Aussi importe-t-il que l'État ne s'en tienne pas aux effets présumés immédiats de sa politique sur la demande. C'est sa façon d'être patient. Le contrôle de la conjoncture est indissociable de la maîtrise du changement structurel passant 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 et Saraceno, 2024a). 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, 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 à 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, 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 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'IA, 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, Nesta et 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 capa-

cité 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 en Europe est attribuée à un défaut de financement des innovations (Draghi, 2024b, p. 281). La proposition est faite d'unifier les marchés de capitaux en Europe et de faciliter le développement du capital-risque (Draghi, 2024a, p. 60 ; 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 plus patients. Ce peut être rendu possible en faisant dépendre les versements de dividendes et les droits de vote de la durée de détention des actions (Mayer, 2013) ou 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 l'avantage de permettre aux sociétés par actions de croître sans qu'il soit nécessaire de disperser la propriété, et 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 ne pas s'en tenir à une unification des marchés de capitaux et de recentrer le système financier sur l'intermédiation classique en rétablissant une forme de séparation entre la banque commerciale et la banque d'investissement. Certes, la séparation des activités de banque d'investissement et de banque

commerciale ne modifiera pas les interdépendances induites par les opérations de marché et ne saurait suffire en elle-même à contrer la spéculation (Antonin et Touzé, 2013 ; Gaffard et Napoletano, 2018). Cependant, elle évitera de transmettre aux opérations de crédit les chocs systémiques en provenance des marchés, d'autant que la contraction du crédit et, par suite, celle de l'activité économique, sont capables d'aggraver en retour les errements des marchés (Pollin et Gaffard, 2013).

Les marchés du travail

Des emplois sont détruits en même temps que de nouvelles qualifications sont requises comme conséquence de la nouvelle industrialisation. 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 pour lesquels il est difficile de 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. La flexibilité, si l'on entend par là une forte réactivité des salaires aux conditions de marché et des licenciements facilités, n'est pas la solution. Des mobilités financièrement contraintes conduisent, 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 recomposition et l'enrichissement des tâches suppose, au contraire, une forme de rigidité qui passe par la stabilité des engagements contractuels liant les employeurs et les salariés.

Aussi les réformes touchant à l'emploi doivent-elles jouer sur ces deux registres : d'une part, maintenir et développer des règles de droit du travail qui favorisent la stabilité des emplois et l'accumulation de capital humain au sein des entreprises, d'autre part, aider à la constitution des écosystèmes innovants (notamment de clusters organisés géographiquement) 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 les contrats 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. Elle garantit l'apprentissage de nouvelles

qualifications et l'augmentation à terme des salaires 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 font aussi partie de la nouvelle industrialisation. 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 par exemple la régulation du numérique et le Pacte vert (« *green deal* »).

La mise en œuvre des obligations du règlement européen sur l'IA (DMA – *Digital Markets Act*) 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 l'importance de la demande, mais aussi les offres concurrentes et complémentaires (Richardson, 1960). 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 des coopérations favorables à l'innovation. Une telle approche devrait conduire à faire de l'investissement et de l'innovation la condition du bien-être futur des consommateurs plutôt que de privilégier les baisses immédiates de prix.

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 et 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 (non immédiatement recouvrables) inhérents 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, p. 299), à l'inverse du refus récemment opposé au rapprochement entre Alstom et Siemens dans le ferroviaire.

La constitution d'un grand marché intérieur européen suppose aussi d'unifier les normes nationales en évitant que les directives se soldent par des transpositions distinctes entre les pays, 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 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, Kattel et 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 *et al.*, 2024, p. 17 ; Juhász, Lane et Rodrik, 2024, p. 236).

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 Projects 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, p. 301-302 ; Guillou, 2024, p. 42-43).

C'est dans cette perspective que sont constituées des entreprises communes comme celle dédiée au calcul à haute performance (« *European High Performance Computer Joint Undertaking* ») (Draghi, 2024a, p. 24, 29) 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 consortiums d'entreprises.

La gestion des finances publiques

La gestion budgétaire est inévitablement affectée par les politiques de l'innovation décrites ci-dessus. Au niveau de l'UE, 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 et Saraceno, 2024a ; 2024b). 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 et 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 sur les marchés internationaux, 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 et 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 et Saraceno, 2007) et si des formes de protection sont mises en place.

En l'occurrence, une politique européenne efficace 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, p. 37 ; 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 venant de l'extérieur.

5. Conclusion

La stratégie polycentrique proposée en vue d'assurer une nouvelle industrialisation en Europe relève d'une forme de libéralisme qui ne constitue pas à proprement parler une nouveauté institutionnelle, si l'on se réfère à l'expérience des Trente Glorieuses 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 néolibéralisme 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 de manière expérimentale. Il a une dimension

nécessairement décentralisée, démocratique, qui n'a rien à voir avec quelque action étatique centralisée que ce soit. Il 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 néomercantilisme d'États instrumentalisés par des entreprises multinationales cherchant à s'affranchir de toute norme sociale ou écologique, ayant 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.

Références

- Acemoglu D. et J. Robinson, 2023, *Power and Progress : Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity*, New York, Penguin Random House.
- Aiginger K. et D. Rodrik, 2020, « Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century », *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 20, pp. 189-207, <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Albert E. *et al.*, 2024, « Comment la Chine lamine l'industrie européenne », *Le Monde*, 4 avril.
- Álvarez I. et J. Uxó, 2024, « Public investment and structural transformation in Spain », in : F. Cerniglia et F. Saraceno (eds), *Investing in the Structural Transformation : 2024 European Public Investment Outlook*, Open Book Publishers, chap. 5, <https://doi.org/10.11647/OBP.0434.06>
- Amendola M. et J.-L. Gaffard, 1998, *Out of Equilibrium*, Oxford, Clarendon Press.
- Amendola M. et J.-L. Gaffard, 2006, *The Market Way to Riches : Behind the Myth*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Antonin C. et V. Touzé, 2013, « Loi de séparation bancaire : symbole politique ou nouveau paradigme économique ? », *Le blog de l'OFCE*, 22 février.
- Antonin C., M. Guerini, M. Napoletano et F. Vona, 2019, « Italy : Escaping the high-debt and low-growth trap », *OFCE Policy Brief*, n° 56, <https://ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/OFCEWP2019-07.pdf>
- Arrow K. J., 1974, *The Limits of Organization*, New York, W. W. Norton & Company.
- Askenazy P., L. Behaghel, M. Laouenan et D. Meurs, 2019, « Quarante ans d'analyse du travail et de l'emploi : point de vue de quatre économistes », *Travail et Emploi*, n° 158, pp. 69-93.
- Barbieri G., F. Cerniglia et F. Mosconi, 2024, « Italy, NRRP, and industrial policy », in : F. Cerniglia et F. Saraceno (eds), *Investing in the Structural Transformation : 2024 European Public Investment Outlook*, Open Book Publishers, chap. 4, <https://doi.org/10.11647/OBP.0434.05>
- Bergeaud A., 2024, « The past, present and future of European productivity », *POID Working Paper*, n° 103, European Central Bank, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/sintra_ecb.forumcentbankpub2024_Bergeaud_paper.en.pdf
- Bock S., A. Elewa, S. Guillou, M. Napoletano, L. Nesta, E. Salies et T. Treibich, 2024, « Le décrochage européen en question », *OFCE Policy Brief*, n° 124, <https://ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2024/OFCEpbrief128.pdf>
- Bock S., A. Elewa, L. Nesta et E. Salies, 2025, « L'Europe sous contrainte, des coûts maîtrisés, des gammes entravées », *OFCE Policy Brief*, n° 148, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2025/OFCEpbrief148.pdf>

- Brynjolfson E., D. Rock et C. Syverson, 2021, « Artificial intelligence and the modern productivity paradox : A clash of expectations and statistics », in : A. Agrawal, J. Gans et A. Goldfarb (eds), *The Economics of Artificial Intelligence : An Agenda*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 23-57.
- Cerniglia F. et F. Saraceno (eds), 2024a, *Investing in the Structural Transformation : 2024 European Public Investment Outlook*, Cambridge, Open Book Publishers, <https://books.openbookpublishers.com/10.11647/obp.0434/contents.xhtml>
- Cerniglia F. et F. Saraceno, 2024b, « Comment relancer l'investissement public pour faire face aux défis d'aujourd'hui ? », in : OFCE, *L'économie européenne*, Paris, La Découverte, pp. 61-77.
- Cimoli M., G. Doci et J. Stiglitz, 2009, *Industrial Policy and Development : The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Charlet V., M. Plane et F. Saraceno, 2024, « Public investment and industrial policy in France », in : F. Cerniglia et F. Saraceno (eds), *Investing in the Structural Transformation : 2024 European Public Investment Outlook*, Open Book Publishers, chap. 2, <https://doi.org/10.11647/OBP.0434.03>
- Devulder A., B. Ducoudré, M. Lemoigne et T. Zubert, 2024, « Comment expliquer les pertes de productivité observées en France depuis la période pré-Covid ? », *Bulletin de la Banque de France*, n° 251/1.
- Dewey J., 1927, *The Public and Its Problems*, New York, Holt Publishers, trad. fr. : *Le public et ses problèmes*, Paris, Folio, 2010 (1^{re} éd. : 2003).
- Dewey J., 1935, *Liberal and Social Action*, New York, G. P. Putnam, trad. fr. : *Après le libéralisme ? Ses impasses, son avenir*, Paris, Climats-Flammarion, 2014.
- Dibiaggio L., L. Nesta et S. Vannuccini, 2024, *European Sovereignty in Artificial Intelligence : A Competence-Based Perspective*, Paris, Sciences Po Chair Digital Governance and Sovereignty.
- Draghi M., 2024a, *The Future of European Competitiveness. Part A : A Competitiveness Strategy for Europe*, Bruxelles, European Commission.
- Draghi M., 2024b, *The Future of European Competitiveness. Part B : In-depth Analysis and Recommendations*, Bruxelles, European Commission.
- Dustman C., B. Fitzenberger, U. Schönberg et A. Spitz-Oener, 2014, « From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 1, pp. 167-188, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.28.1.167>
- Evans P. B., 1995, *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

- Finon D., 2024, « Faciliter la transition écologique ou protéger les industries cleantech, un dilemme très européen », *Telos*, 17 octobre, <https://www.telos-eu.com/fr/economie/faciliter-la-transition-ecologique-ou-protoger-les.html>
- Fuest C., D. Gros, P.-L. Mengel, G. Presidente et J. Tirole, 2024, *EU Innovation Policy : How to Escape the Middle Technology Gap. A Report by the European Analysis Group*, Institute for European Policymaking, Bocconi University, Toulouse School of Economics.
- Gaffard J.-L., 2017, « L'industrie française entre déclin et renouveau », *OFCE Policy Brief*, n° 13, <https://sciencespo.hal.science/hal-03458847>
- Gaffard J.-L., 2023, *Instabilité et résilience des économies de marché*, Paris, Classiques Garnier.
- Gaffard J.-L. et M. Napoletano, 2018, « Hétérogénéité des agents, interconnexions financières et politique monétaire : une approche non conventionnelle », *Revue française d'économie*, vol. 33, n° 3, pp. 201-231.
- Gaffard J.-L. et F. Saraceno, 2007, « International trade and domestic distortions : Modelling the transition process », *OFCE Working Paper*, n° 2007-18, <https://www.ofce.fr/pdf/dtravail/WP2007-18.pdf>
- Georgescu-Roegen N., 1971, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Gomory R. E. et W. J. Baumol, 2000, *Global Trade and Conflicting National Interest*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Guillou S., 2024, « La politique industrielle française : démons, dieux et défis », *OFCE Working Paper*, 11/2024, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/OFCEWP2024-11.pdf>
- Hsieh C.-T. et E. Rossi-Hansberg, 2023, « The industrial revolution in services », *Journal of Political Economy Macroeconomics*, vol. 1, n° 1, <https://doi.org/10.1086/723009>
- Juhász R., N. Lane et D. Rodrik, 2024, « The new economics of industrial policy », *Annual Review of Economics*, vol. 16, pp. 213-242, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>
- Krugman P., 1979, « Increasing returns, monopolistic competition, and international trade », *Journal of International Economics*, vol. 9, n° 4, pp. 469-479, [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(79\)90017-5](https://doi.org/10.1016/0022-1996(79)90017-5)
- 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. A Report to the European Council*, Paris, Institut Jacques Delors.
- Mayer C., 2013, *Firm Commitment : Why the Corporation Is Failing Us and How to Restore Trust in It*, Oxford, Oxford University Press.
- Mazzucato M., 2014, *The Entrepreneurial State : Debunking Public Versus Private Sector Myths*, New York, Anthem Press.

- Mazzucato M., R. Kattel et J. Ryan-Collins, 2020, « Challenge driven innovation policy: Towards a new policy toolkit », *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 20, pp. 421-437.
- Mazzucato M. et D. Rodrik, 2023, « Industrial policy with conditionality : A taxonomy and sample cases », *IIPP Working Paper*, n° 2023/07.
- Morlet-Lavidalie A., 2023, « L'industrie automobile en Chine : anatomie d'une montée en puissance sur le marché mondial », *Rexecode*, 14 novembre, <https://www.rexecode.fr/conjoncture-previsions/notes-d-analyse/analyse-et-diagnostic/a-d-emergents/l-industrie-automobile-en-chine-anatomie-d-une-montee-en-puissance-sur-le-marche-mondial>.
- Nesta L., S. Bock, A. Elewa et E. Salies, 2025, « L'Europe sous contrainte. Des coûts maîtrisés, des gammes entravées », *OFCE Policy Brief*, n° 148, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2025/OFCEpbrief148.pdf>
- Napoletano M. et F. Toni, 2026, « Le désert des Tartares de la croissance italienne : stratégies pour la relance économique dans une Europe en ralentissement », *Revue de l'OFCE*, n° 193.
- Ostrom E., 2010, « Beyond markets and states : Polycentric governance of complex economic systems », *American Economic Review*, vol. 100, n° 3, pp. 641-672.
- Pollin J.-P. et Gaffard J.-L., 2013, « Faut-il séparer les activités bancaires ? », *Les notes de l'OFCE*, n° 36, 19 novembre, <https://sciencespo.hal.science/hal-00972749v1/document>
- Richardson G., 1990, *Information and Investment : A Study in the Working of the Competitive Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Sorbe S., P. Gal et V. Millot, 2018, « Can productivity still grow in service-based economies ? Literature overview and preliminary evidence from OECD countries », *OECD Economic Department Working Paper*, n° 1531, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/12/can-productivity-still-grow-in-service-based-economies_414bcf6a/4458ec7b-en.pdf
- Slobodian Q., 2023, *Crack-up Capitalism : Market Radicals and the Dream of a World Without Democracy*, Londres, Allen Lane, trad. fr. : *Le capitalisme de l'apocalypse, ou le rêve d'un monde sans démocratie*, Paris, Seuil, 2025.
- Stiglitz J. E., 2024, *The Road to Freedom : Economics and the Good Society*, New York, Penguin Books, trad. fr. : *Les routes de la liberté*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2025.

