

La tentation hexagonale¹ : délocalisations et nouvelle politique industrielle. Par Elie COHEN (CNRS-SciencesPo-CAE)

Les élites politiques françaises n'ont guère la religion du marché, du libre-échange, la dénonciation du libéralisme, est une pratique courante. L'actuel Président de la République, J.Chirac, se plaît même à faire un parallèle entre les ravages du communisme et du capitalisme. Par ailleurs sondage après sondage l'image d'une France eurosceptique, altermondialiste, anti-capitaliste se dégage. De plus l'idéologie libre-échangiste a perdu de sa force intimidatrice depuis que la théorie des avantages comparatifs est publiquement débattue². Certes les Français ne sont pas lecteurs de Paul Samuelson³ et ne soupçonnent guère que Jagdish Bhagwati⁴ continue à défendre des thèses strictement libre-échangistes, mais leurs hommes politiques se parent d'arguments d'experts pour asséner comme une évidence l'obsolescence de la théorie des « avantages comparatifs ». Enfin les Français ont peur de la réforme. Les tentatives récentes de réforme du contrat de travail, de l'assurance maladie ou des retraites, le chômage persistant et la crise sans fin du système de formation les ont ancré dans une vision pessimiste de l'avenir et les ont convaincus que toute réforme était porteuse de régression sociale.

Des hommes politiques de tous bords dénoncent pèle mêle les ravages d'une ouverture économique non contrôlée, l'échange inéquitable, l'angélisme des Français et réclament une intervention vigoureuse de l'Etat⁵. Gauche et droite proposent de sanctionner les patrons auteurs

¹ Je reprends à dessein le titre de mon premier livre sur la mondialisation paru en 1996 mais rédigé entre 92 et 95 au moment de la précédente phase de mise en cause du libre-échange en France.

² Laurent Fabius, candidat à l'investiture socialiste a reproché aux économistes de rester prisonniers d'une vision ricardienne de l'échange fondée sur l'apologue du drap et du vin quand en fait l'échange met face à face des pays à réserves de main d'œuvre illimitée à fort potentiel et à faible coût et des pays à fort coût du travail.

³ Article paru dans *Journal of Economic Perspectives* Vol 18 N°3 Summer 2004 Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization <http://www.econ.jhu.edu/people/Barnow/samuelson.pdf>

⁴ Jagdish BHAGWATI Eloge du libre échange Editions d'organisation Paris 2005

⁵ Pour ne prendre que quelques exemples récents Dominique de **Villepin** a proposé que l'Union européenne se dote d'un "bouclier monétaire" et d'une "véritable stratégie de change" intégrant des objectifs de croissance, de protection de l'industrie et d'emploi. AFP 14 Novembre 2006. le Premier ministre français Dominique de **Villepin** a suggéré la

de licenciements boursiers.

Avec la question des « délocalisations », on assiste au dernier avatar de l'éternelle question de l'insertion de la France dans la division internationale du travail. La France a connu par le passé de telles périodes d'interrogation grave sur sa compétitivité, les bénéfices de son insertion dans une économie internationale ouverte, la préservation de son modèle national de développement. Ses hommes politiques de gauche ou de droite ont exprimé leur malaise face à l'intégration européenne et à la mondialisation.

Ce fut le cas en 1992-93 quand la perspective du marché unique faisait craindre une invasion automobile japonaise et déjà les ravages industriels d'un Mark fort. Ce fut le cas aussi en 1982 quand le modèle politique français paraissait buter sur la contrainte extérieure et quand les politiques furent tentés par la solution du repli national et l'expérience d'une politique industrielle volontariste. Ce fut le cas en 1969 quand la dernière étape de la constitution du marché commun paraissait peu compatible avec l'état de la France après les événements de Mai 1968 qui s'étaient soldés en France par une très forte revalorisation des salaires ouvriers. Ce fut le cas enfin en 1959 quand le Général de Gaulle hésite un moment à différer les premières mesures d'intégration prévues par le Traité de Rome

A chaque fois du constat d'une faiblesse transitoire naît un débat sur la difficulté de la France à jouer pleinement le jeu de l'économie ouverte.

La tentation du repli est fréquente et des mesures sont esquissées dans

mise en place d'une "taxe carbone" sur les importations de produits industriels en provenance de pays qui refuseraient "de s'engager en faveur du protocole de **Kyoto** après 2012". Nicolas Sarkozy dans son discours d'Agen a déclaré : « Il est urgent que soit créé un véritable gouvernement économique de la zone Euro et que soient rediscutés le statut et les objectifs de la BCE. » et il a ajouté « Etre un Européen conséquent c'est admettre les grands principes de la concurrence comme fondements du marché unique, mais c'est refuser que le droit européen de la concurrence laisse les entreprises européennes à la merci des prédateurs du monde entier. C'est refuser que l'Europe rejette toute forme de préférence communautaire et empêche toute politique industrielle quand le monde entier fait le contraire. C'est refuser que certains pays membres puissent financer la baisse de leur impôt sur les sociétés et faire ainsi du dumping fiscal à notre détriment avec l'argent de nos impôts ! C'est refuser que le marché unique serve de paravent à tous les dumpings sociaux, fiscaux ou écologiques ! »

le sens de la protection : faut-il rappeler ici les magnétoscopes japonais dédouanés à Poitiers en 1982, ou la lutte contre les transplants automobiles japonais en 1992. Ces tentations, ces mesures ont un caractère bipartisan. La Droite s'est illustrée en particulier avec le Rapport Arthuis en 1993 en traçant un tableau noir des effets de la libéralisation commerciale. Le même sénateur Arthuis se fait aujourd'hui le héraut de la TVA sociale comme arme de taxation des importations.

Pourtant les élites politiques françaises ont chaque fois résisté à la tentation protectionniste. Grâce à l'Europe, le choix fait fut celui de la sortie par le haut. Après 1993 il y aura l'Euro, la forte croissance de 1997-2000. Après 1982 il y aura la relance européenne la désinflation compétitive et la libéralisation -privatisation. Après 69 il y aura l'ère Pompidou, l'impératif de la compétitivité et l'émergence des champions nationaux. Après 1959 il y aura l'impératif industriel et les grands programmes.⁶

Dès lors si l'on souhaite apprécier les risques d'une dérive protectionniste et en évaluer les alternatives trois questions doivent être considérées. Avec les délocalisations franchit-on un seuil d'irréversibilité dans le déclin industriel du pays justifiant un nouveau cours politique. ? Les discours de la gauche et de la droite s'inscrivent-ils dans des idéologies polarisées ou illustrent-ils une forme d'idéologie nationale. ? Enfin les solutions pratiques concrètement envisagées par les deux camps illustrent-elles une offre politique contrastée ?

1- Le spectre des délocalisations

Les économistes surpris par l'intensité du débat sur les délocalisations et l'apparent consensus sur des thèses hautement contestables ont d'abord cru à un emballement politique conjoncturel et ont entrepris de clarifier les termes du débat : on confond en effet souvent délocalisations, désindustrialisation et croissance du chômage. Or on sait que le niveau général d'emploi est fonction de la croissance, des

⁶ Sur la récurrence de ces thématiques, cf mes différents ouvrages sur la politique industrielle et notamment : Elie Cohen et Michel Bauer Les grandes manœuvres industrielles Belfond 1985, Elie Cohen L'Etat brancardier Calmann Levy 1989, Le colbertisme high tech Hachette 1992

politiques macroéconomiques et de la qualité des institutions. On sait par ailleurs que le phénomène de désindustrialisation peut être le signe d'une montée en gamme et en spécialisation là où les délocalisations industrielles tertiaires et de recherche exprimeraient une nouvelle phase de la division internationale du travail. En d'autres termes autant la désindustrialisation des pays industrialisés entendue comme la diminution de la part relative de l'emploi industriel est un phénomène naturel, conséquence à la fois du déplacement de la demande des consommateurs des biens industriels vers les services et de gains de productivité relativement plus élevés dans l'industrie que dans les services autant les délocalisations d'emplois de recherche ou de services aux entreprises exprimeraient une tendance nouvelle. Or et c'est le mérite des travaux faits sur la question, la réponse est conclusive. Les délocalisations industrielles entendues comme le transfert de tout ou partie de l'appareil productif vers un pays de destination afin de réimporter sur le territoire d'origine des biens ainsi produits à moindre coût » est un phénomène marginal quelles que soient les données considérées⁷. Il en est de même en France pour les délocalisations indirectes qui passent par l'augmentation de composants importés au détriment d'un approvisionnement local. Certes il y a bien accélération des importations, leur part dans la demande intérieure est passée en 10 ans de 22 à 32% mais l'Allemagne qui continue à surperformer en matière de commerce extérieur a vu cette part passer de 25 à 45%. Même en prenant une définition très large des délocalisations mesurée par les importations issues de pays à bas salaires, on est loin d'un phénomène de grande ampleur. La part de la demande intérieure satisfaite par des importations en provenance des pays émergents est passée de 2 à 4,5% entre 1996 et 2006. Par ailleurs, les délocalisations tertiaires et de recherche sont à un stade embryonnaire en France.

⁷ Conseil d'Analyse Economique, 2005 Fontagné L. Lorenzi J.H, Désindustrialisation Délocalisations Rapport 55 La Documentation Française . « *La contribution de l'émergence des pays du sud à la désindustrialisation est au maximum de 10% pour la France sur la période 1970/2002. L'impact est de l'ordre de 15% aux USA, contre près de 20% au Japon* » . Selon la DREE, les délocalisations représentent moins de 5% des flux directs d'investissement français sur les marchés proches (Pays d'Europe Centrale et Orientale et Maghreb) et moins de 1% sur les marchés lointains soit au total moins de 3% du stock d'investissements directs à l'étranger français. L'INSEE prévoit que les délocalisations feront perdre 13500 emplois à La France par an.

2- La tentation protectionniste

Depuis la reprise en 2002 de la dynamique de désindustrialisation, qui se traduit notamment par la perte de près de 10% des emplois manufacturiers, hommes politiques de gauche et de droite ont une obsession, les délocalisations. Les causes citées sont l'Euro fort qui contraint Airbus à délocaliser, la concurrence déloyale de Bombardier qui incite Alstom à repenser la localisation de ses activités, la tyrannie des autorités de la concurrence européenne responsable de la disparition de Pechiney. Sont donc incriminés l'autisme de la Banque Centrale, le laxisme des libre-échangistes et de l'OMC, l'intransigeance des ayatollahs de la concurrence qui siègent à Bruxelles. Les effets des délocalisations sont dévastateurs aux yeux de nos politiques : l'industrie nationale est certes affaiblie, mais le high tech l'est aussi et au-delà les emplois dans la R&D. Si au jeu de l'échange il y a des gagnants absolus comme la Chine et des perdants absolus comme la France c'est la croyance même dans les vertus de la division du travail et du libre-échange qui est en cause. Enfin si des tycoons indiens comme Mittal, des oligarques russes comme Miller ou Mordakhov ou les Sheiks d'Arabie peuvent venir faire leurs acquisitions sur les marchés financiers européens et américains comment ne pas leur opposer un patriotisme économique ? Dès lors un étonnant consensus va émerger sur les solutions : il faut réformer les statuts de la banque centrale, instaurer une préférence communautaire, harmoniser le fiscal et le social au niveau européen, réprimer les patrons voyous en les contraignant à rembourser les aides en cas de délocalisations. Les discours électoraux ne sont pas nécessairement les politiques de demain et il convient donc de faire la part entre propos de campagne, engagements programmatiques et politiques réellement menées au pouvoir mais l'étonnant consensus actuel frappe par son décalage radical avec ce que sont les débats communs et les solutions envisagées au niveau européen.

3- La réalité de la désindustrialisation

Si la désindustrialisation est un phénomène « naturel » et si les

délocalisations ont peu touché la France jusqu'ici comment expliquer alors les discours politiques tenus ? En fait les hommes politiques usent d'un vocable commode, celui de délocalisations, pour désigner la grande transformation du monde industriel à laquelle ils paraissent assister en spectateurs. Cette transformation tient en trois propositions. Le déclin industriel français est une réalité : depuis 25 ans nous assistons à une perte substantielle d'emplois industriels et à un recul de la part de la VA industrielle dans le PIB. La France est moins compétitive et moins attractive. Depuis 10 ans en particulier on assiste simultanément en matière industrielle à une dégradation de l'emploi, des marges, des investissements productifs, et des parts de marché dans le commerce international. Plus inquiétant encore, on assiste à un ralentissement des gains de productivité, et à un accroissement du taux de pénétration du marché intérieur alors même que les importations en provenance des pays à bas coût restent faibles et vont s'amplifier avec le recul programmé des importations américaines de Chine.

Ce déclin relatif normal mais bien réel de la France s'accompagne de la découverte d'un rééquilibrage Nord-Sud en marche. Entre 2000 et 2004 la Chine a gagné 7 millions d'emplois industriels et les pays de l'OCDE en ont perdu autant. En 2001 la France et la Chine avaient des excédents commerciaux comparables, en 2005 la France connaît un très fort déficit et la Chine un excédent commercial de 160 milliards de dollars. Ce rééquilibrage Nord-Sud a ceci d'inquiétant que les canons de la théorie des avantages comparatifs ne paraissent guère respectés. La Chine est aujourd'hui le premier exportateur high tech. L'Inde pour sa part invente à marche forcée une industrie des services externalisés et délocalisés et la performance de ses SSII est d'emblée la meilleure au monde qu'on la mesure par la croissance du chiffre d'affaires, les niveaux de marge ou même les standards de qualité.

Dernier élément de cette découverte d'un monde économique qui change et qui effraie en même temps ... le classement calamiteux des universités françaises. La France a gravement négligé de préparer l'avenir en investissant dans le capital humain, dans la R&D et dans les PME innovantes. Dans un travail récent sur les spécialisations des grandes régions économiques, Jean Pisani - Ferry établit que l'Europe voit son avantage comparatif en matière de capital humain s'éroder

rapidement face aux pays émergents⁸. Comme l'Europe n'est pas parvenue à l'égal des Etats Unis à s'installer dans des activités situées à la frontière technologique, elle se trouve doublement exposée : face aux Etats Unis elle peine dans les secteurs innovants et face aux pays émergents elle peine dans les activités intenses en travail qualifié et non qualifié. L'Europe ne fait bonne figure jusqu'ici qu'à cause de son avantage relatif dans les secteurs matures à forte intensité en capital. L'investissement dans le capital humain comme vecteur décisif de compétitivité dans une économie de la connaissance s'est ainsi imposé en France comme en Europe, c'est tout l'enjeu de l'agenda de Lisbonne.

4- La nouvelle politique industrielle

Face à ces menaces, une nouvelle politique industrielle a vu le jour à partir de 2004 après une grande consultation initiée par le Président de la République. Des rapports de qualité ont été rédigés à la demande des pouvoirs publics qui concluent, tous, à la nécessité de réformes d'envergure. Le rapport Beffa⁹ insiste sur l'insuffisante spécialisation de l'appareil productif français et appelle à renouer avec les « grands programmes technologiques ». Le rapport Blanc¹⁰, à l'inverse, insiste davantage sur les effets d'agglomération et prône une politique de « clusters ». Cette nouvelle politique a un double mérite analytique, elle permet de mesurer l'engagement du Gouvernement actuel et de sa majorité et par contraste de voir en quoi les socialistes diffèrent dans leurs propositions.

Pôles de compétitivité, Agence d'innovation industrielle, Agence Nationale de la Recherche, Oseo-Anvar-BDPME, RTRA¹¹ ... en quelques mois, la France inverse le cours de son action et met un terme au désengagement politique en matière industrielle. Au démantèlement

⁸ Jean Pisani Ferry in Financial Times 23 August 2006 Europe 's eroding wealth of knowledge

⁹ Pour une nouvelle politique industrielle Rapport au Président de la République de Jean Louis Beffa . La Documentation Française 2005

¹⁰ Assemblée Nationale Pour un écosystème de la croissance Rapport au Premier Ministre de Christian Blanc 2004

¹¹ Réseaux thématiques de Recherche Avancée

de l'appareil d'intervention bâti après guerre commencé en 1983 succède depuis 2004 une véritable réinvention de la politique industrielle. Depuis les gouvernants veulent à la fois retrouver la magie des « grands projets » gaullo-pompidoliens avec l'All (Agence pour l'Innovation Industrielle) et transposer en France le Small Business Act en créant Oseo. Ils restent jacobins avec un pilotage au sommet de la nouvelle politique industrielle et une stricte hiérarchie des outils d'intervention, mais empruntent largement au girondisme avec les pôles de compétitivité. Enfin, les élites gouvernementales qui ne juraient que par les champions nationaux ont découvert les problèmes de croissance des petites entreprises, ont inventé les « gazelles » et mis en place des dispositifs spécifiques pour ces entreprises innovantes à fort potentiel de croissance¹². Depuis cette politique a été mise en place. Des crédits significatifs ont été accordés à l'All, 66 pôles de compétitivité ont été retenus, l'ANR monte en puissance et Oseo voit ses moyens accrus. A ceux qui douteraient de la cohérence du dispositif, il est répondu immanquablement que le dispositif est différencié et hiérarchisé puisque à chaque problème et à chaque taille d'entreprise correspond un outil et un dispositif spécifiques. Les acteurs mettent en cause la multiplication des instances de coordination, le saupoudrage de moyens, et des problèmes paralysants de gouvernance. Mais curieusement lorsque les candidats à la prochaine présidentielle sont sommés de proposer des mesures concrètes de relance industrielle, ils communient dans la célébration de la nouvelle politique : pourquoi ?

5- Une politique industrielle transpartisane

La nouvelle politique comble en fait des aspirations partagées entre une gauche qui ne se résigne pas au retrait de l'Etat et une droite qui n'accepte pas pareillement le retrait de la nation. Les grands programmes proposés par Jean Louis Beffa et mis en place par la nouvelle Agence de l'Innovation Industrielle confirment que la voie nationale pour l'innovation passe par les Agences publiques, les champions nationaux et les grands corps et non par les « clusters » les

¹² CAE Une stratégie PME pour la France Rapport Betbèze. J.P et Saint Etienne, CH La DF Paris 2006

« venture capitalists » et le Nasdaq. Retour de l'Etat, de la nation, de l'idée de progrès, tous les ingrédients historiques de la grande alliance entre technocratie d'Etat et militants de gauche sont réunis. Il ne faut pas s'étonner dès lors que cette politique soit endossée par tous les candidats

Si la dimension européenne de la politique industrielle peut être aisément sacrifiée, - l'Europe livrée aux intégristes de la concurrence, l'Europe offerte, l'Europe des services publics libéralisés ne séduit guère - il n'en est pas de même de la dimension régionale. Depuis 1981 à gauche et à droite, les élus locaux se sont affirmés, les exemples étrangers ont fait école la maîtrise du développement est devenue un enjeu territorial. D'où l'invention des pôles de compétitivité et leur succès. Il ne faut pas s'étonner dès lors que ces pôles soient défendus avec une égale ardeur par deux illustres élus du Poitou Charentes Ségolène Royal qui s'est drapée dans une carte des pôles à l'occasion du débat des Présidentiabiles du PS et Raffarin qui à juste titre réclame la paternité de cette politique.

Alors où sont les différences ? On pourrait imaginer sur le papier, une droite qui croit aux vertus de la mondialisation, qui entend équiper les individus pour y faire face et qui met en situation les entreprises de se projeter dans le monde par des politiques fiscales, sociales et réglementaires adaptées. On pourrait imaginer symétriquement une gauche plus soucieuse de réparer les dégâts sociaux de la mondialisation et qui pour ce faire développerait à la fois des politiques de mutualisation des coûts de la reconversion et des politiques de redistribution. Si de tels thèmes affleurent dans le débat la réalité des positionnements politiques des uns et des autres les conduit en pratique à avancer d'autres thématiques.

La volonté punitive des entreprises et des patrons voyous est le premier trait commun aux hommes et femmes de gauche et de droite. L'affaire HP en fournit une parfaite illustration. Dans une France en proie au chômage et qui découvre les destructions accélérées d'emplois industriels, la réaction est immédiate : il faut obliger HP à restituer les subventions indûment perçues pour son installation en France. Dominique de Villepin comme Nicolas Sarkozy, Dominique Strauss Kahn comme Ségolène Royal communient dans la même foi répressive. L'Europe des projets, l'Europe par la preuve, l'Europe des réalisations

concrètes, bref l'Europe imaginaire est le deuxième trait commun. La crise énergétique, la gestion des effets de la mondialisation, la montée en puissance de la Chine, la volonté de répliquer aux Etats-Unis, tout est prétexte à l'invocation de l'Europe. Mais curieusement à gauche et à droite les mêmes critiques sont adressées à cette Europe avec comme conséquence pratique un pareil irréalisme dans les propositions faites. Le programme du PS endosse toutes les thèses eurosceptiques pour rallier les partisans du NON. Quant à Nicolas Sarkozy depuis le discours de Périgueux il a fait un pas décisif en direction des souverainistes et des gaullistes sociaux.

Les nationalisations provisoires et le patriotisme économique constituent un autre point commun. Cela peut surprendre, mais si DSK a rêvé les nationalisations provisoires, Sarkozy les a mises en oeuvre avec pragmatisme et efficacité dans l'affaire Alstom.

Au total, ce qui frappe dans la dénonciation des délocalisations comme dans les propositions pour une nouvelle politique industrielle c'est le profond accord à gauche et à droite dès lors que les candidats les plus en vue abandonnent leurs choix programmatiques initiaux pour se recentrer. En rompant avec la « rupture » Sarkozy a renoncé au tranchant de ses propositions en matière de libéralisation. Pris au pied de la lettre le programme du PS est protectionniste, eurosceptique, prodigue socialement il est aussi pour reprendre une expression naguère utilisée par Laurent Fabius quand il incarnait la gauche moderne « statophile et dépensolâtre ». Ségolène du Poitou tient un tout autre discours, son projet est local, écologique, et participatif et sa politique emblématique est celle des « pôles de compétitivité » décidés par Jacques Chirac.

Un accord aussi large pour réprimer les patrons voyous, promouvoir les acteurs locaux, restaurer l'Etat dans ses prérogatives et de fait mettre entre parenthèses l'Europe communautaire conduit à conclure à l'existence d'un consensus national sur ces questions. L'investissement dans le capital humain comme vecteur décisif de compétitivité dans une économie de la connaissance et la « nouvelle politique industrielle » constituent donc la réponse commune aux défis des délocalisations.

Conclusion

Le consensus sur la nouvelle politique industrielle est large et notre scénario central est celui d'une intégration européenne et d'une insertion dans l'économie internationale toujours plus poussés. Pour autant il ne faut pas méconnaître les risques d'un scénario alternatif, celui de la tentation hexagonale. Si la France venait à s'enfoncer dans la crise et si d'aventure l'UE et la BCE étaient insensibles aux demandes Françaises, nul doute alors que la tentation de la rupture refera surface. Quatre terrains privilégiés peuvent être envisagés : un Euro fort qui mettrait en danger Airbus et le conduirait à accélérer la mondialisation de son système d'approvisionnement et de production, une reprise de Doha qui se traduirait par des sacrifices supplémentaires demandés à l'agriculture française, une OPA hostile sur une valeur du CAC40 déclenchée par un fonds vautour ou une firme issue d'un pays émergent, une mesure perçue comme hostile de l'UE à l'égard d'un service public. Politique de la chaise vide, subventions à des industries émergentes, sortie du processus de Doha, confrontation avec la BCE, vote de nouvelles lois protectrices ..., tout est possible dans un pays hanté par la peur du déclin et qui croit en l'Etat. La mondialisation n'est pas irréversible pas plus que l'intégration européenne. Ce n'est pas l'adhésion aux vertus du libre marché et du libre échange qui expliquent la libéralisation de l'économie française et la contribution de la France à l'intégration européenne. C'est parce que l'Europe a été capable d'incarner la croissance, la prospérité que les Français y ont adhéré. Si le pessimisme social s'installe et le désordre économique s'étend les Français demanderont à leurs gouvernants de proposer une alternative.