



III/ Les dilemmes d'une réindustrialisation (verte) en économie ouverte

*Thomas Grjebine et Jérôme Héricourt**

La politique industrielle se définit comme l'intervention de la puissance publique dans l'économie afin d'en modifier la structure de production. Si, en théorie, la transformation dont il s'agit peut concerner tous les secteurs, y compris celui des services, en pratique la politique industrielle porte le plus souvent sur le secteur manufacturier.

Le retour en grâce des politiques industrielles, accéléré par la crise sanitaire qui a révélé les vulnérabilités liées aux dépendances extérieures, s'explique également par une prise de conscience des conséquences sociales et politiques de la désindustrialisation. L'un des objectifs clairement affichés par l'administration Biden, notamment dans le cadre de l'*Inflation Reduction Act* (IRA), est ainsi de redévelopper un secteur manufacturier domestique autour des industries vertes, pourvoyeur d'emplois et de meilleures rémunérations pour les classes moyennes.

Ce faisant, les États-Unis se détachent partiellement de la mondialisation et de la libéralisation commerciale, deux piliers d'un modèle favorisant le pouvoir d'achat du consommateur au prix d'une concurrence accrue pour la production manufacturière nationale. Cette tension fondamentale entre consommateurs et producteurs est à la source d'une des difficultés d'une politique de

* Thomas Grjebine est économiste au CEPII, responsable du programme scientifique « Macroéconomie et finance internationales ». Jérôme Héricourt est professeur à l'université de Paris-Saclay, université d'Évry et conseiller scientifique au CEPII.

réindustrialisation, qui se traduit, au moins temporairement, par des hausses de prix. La question est d'autant plus délicate pour nombre de pays avancés qui ont fondé leur modèle de croissance sur la consommation. Avec la transition écologique, une autre tension inhérente aux politiques industrielles resurgit : face à une concurrence internationale intense, les pays peuvent-ils réussir à développer des « industries naissantes » vertes sans recourir à des mesures de protection ? Au final, comment réindustrialiser en économie ouverte dans un contexte de transition écologique ?

Ces tensions entre consommateurs et producteurs, entre ouverture et protection sont particulièrement fortes en Europe et dans la zone euro, du fait notamment de la disparition du taux de change comme mécanisme d'ajustement. Des pistes existent cependant pour éviter le retour de politiques non coopératives dont le risque serait de fragmenter la zone euro.

L'intérêt de la réindustrialisation dans un contexte de transition écologique

Le rôle clé du secteur manufacturier dans le processus de croissance

La croissance économique dépend fondamentalement du progrès technique et des gains de productivité associés. Le secteur manufacturier apparaît incontournable comme source de croissance et de développement économique : ce qui a été vrai aux XVIII^e et XIX^e siècles pour les économies aujourd'hui avancées le demeure très largement tant pour elles que pour les économies émergentes. Au cours des trente dernières années, la croissance de la productivité du travail dans les pays de l'OCDE a été en moyenne de 3 % par an dans le secteur manufacturier contre 1,3 % dans les services marchands, selon l'OCDE. Le développement du secteur industriel accélère le rythme de l'accumulation technologique [Su et Yao, 2016], en raison notamment d'une relation étroite entre la taille du secteur manufacturier et les dépenses de recherche et développement (R&D) (en France, en 2011, l'industrie concentrait 77 % des dépenses de R&D des entreprises). C'est en partie pour cette raison que l'augmentation de la productivité dans le secteur manufacturier entraîne celle des autres secteurs de l'économie.

La comparaison des trajectoires de croissance des économies chinoise et indienne sur le long terme éclaire ce rôle clé du secteur

manufacturier. Alors que, en 1990, ces deux pays avaient des niveaux de PIB par habitant assez proches, trois décennies plus tard le PIB par habitant chinois était près de six fois plus élevé en dollars constants (trois fois en parité de pouvoir d'achat). En 2021, la part du secteur manufacturier dans la valeur ajoutée chinoise (28 %) était deux fois supérieure à celle de l'Inde (14 %). L'effet d'entraînement du secteur manufacturier se matérialise également au travers du taux d'investissement: alors que, en Chine, ce taux s'est accru de façon constante dans les années 1990 et 2000 pour s'établir à 42 % en 2021, il peine à atteindre 30 % en Inde.

Les gains de productivité plus rapides dans le secteur manufacturier se traduisent par une augmentation de la richesse par habitant, avec des salaires plus élevés, notamment pour les non-qualifiés. En France, un ouvrier non qualifié dans le secteur automobile a un salaire annuel brut supérieur de 20 % à celui d'un salarié non qualifié dans la restauration, selon l'Insee. Par ailleurs, l'emploi industriel a un effet multiplicateur sur le reste de l'emploi local car le développement de l'industrie nourrit l'activité locale (sous-traitants, services, restaurants, etc.). Une étude a ainsi montré que, pour 100 emplois manufacturiers exposés à la concurrence internationale créés dans une zone d'emploi en France, 80 emplois abrités supplémentaires sont créés dans la même zone [Frocrain et Giraud, 2018].

Ces effets positifs du secteur manufacturier expliquent *a contrario* les lourdes conséquences sociales et politiques de la désindustrialisation. À travers plusieurs études, David Autor, David Dorn et Gordon Hanson ont montré que les régions récemment désindustrialisées aux États-Unis ont connu des baisses significatives de niveau de vie (affectant en particulier les salariés les moins qualifiés), une très forte augmentation de l'inactivité, ainsi qu'une augmentation du vote populiste, en particulier pour Donald Trump.

La politique industrielle: une nécessité pour réussir la transition écologique

La réindustrialisation apparaît en outre comme une condition de réussite de la transition écologique, à même de produire les transformations attendues pour réduire l'empreinte carbone et atteindre l'objectif de neutralité climatique. L'empreinte carbone n'est pas seulement constituée des émissions directes sur le territoire français, issues de la production de biens destinés à la

consommation intérieure et des émissions directes des ménages, mais également des émissions associées aux biens et services importés. En France, par exemple, près de la moitié des émissions liées à la consommation sont produites en dehors du territoire. En rapprochant les lieux de production et de consommation, la réindustrialisation permettrait de réduire tant les importations provenant de pays dans lesquels les normes environnementales sont moins contraignantes et le bouquet énergétique plus carboné que les émissions de gaz à effet de serre et la pollution liées aux distances parcourues pour acheminer les biens. La construction d'écosystèmes productifs territoriaux pour créer des circuits plus courts s'inscrit dans cette logique. Une réindustrialisation verte suppose de transformer le tissu productif en décarbonant l'industrie existante et en développant des industries bas carbone. Pour être compatible avec nos objectifs environnementaux, elle ne doit pas s'accompagner d'une surconsommation de biens industriels (*a fortiori* importés), un objectif de sobriété encore plus difficile à atteindre dans les pays dont le modèle de croissance repose sur la consommation.

Si le gain social d'une transformation « verte » du tissu productif est très important (externalités positives), le coût pour les entreprises de tels investissements l'est également, au point qu'elles ne sont pas forcément capables d'engager ces sommes. Cette situation justifie l'intervention de la puissance publique. Le recours à la politique industrielle se justifie également par les nombreux dysfonctionnements du marché, notamment les barrières à l'entrée ou la concurrence déloyale, qui appellent des mesures pour y répondre. Dans un contexte marqué par une fragmentation géopolitique croissante, et alors que la crise sanitaire a révélé la vulnérabilité des économies avancées aux chaînes d'approvisionnement, la politique industrielle peut également se révéler nécessaire pour recouvrer le contrôle de productions stratégiques.

La politique industrielle sur une ligne de crête

Pas de (re)déploiement industriel sans protection: les leçons de l'histoire

La transition écologique et l'avènement de l'intelligence artificielle annoncent une nouvelle révolution industrielle. Les industries vertes sont partout convoitées, et plusieurs pays

n'hésitent plus à recourir tant à des mesures protectionnistes qu'à des aides publiques massives afin d'en garantir l'implantation sur leur sol. L'enjeu pour les grandes puissances est de ne pas rater le train de cette nouvelle révolution. À cet égard, quels enseignements peuvent être tirés des révolutions industrielles précédentes ?

Aucun pays riche ne s'est industrialisé sans que l'État intervienne. Politiques de protection des industries naissantes et révolutions industrielles sont allées de pair [Bensidoun et Grjebine, 2023]. C'est ce que le Royaume-Uni, berceau de la première révolution industrielle, a pratiqué au XIX^e siècle, suivi par les États-Unis, l'Allemagne et la France, lors de la deuxième révolution industrielle, au tournant du XX^e siècle, puis le Japon afin d'entrer dans le club des pays avancés dans la seconde moitié du XX^e siècle, et plus récemment la Corée du Sud et la Chine.

En 1820, la Grande-Bretagne affichait ainsi le droit de douane sur les importations de produits manufacturés le plus élevé d'Europe (50 %). Elle interdisait les exportations de machines et même leur utilisation dans ses propres colonies. Elle n'a commencé à s'ouvrir qu'au milieu du XIX^e siècle, lorsque ses industries furent suffisamment matures pour être compétitives sur les marchés intérieurs et internationaux. Même chose aux États-Unis où l'industrie s'est renforcée à l'abri du *tariff* Mc Kinley (1890), tirant alors le meilleur parti de la deuxième révolution industrielle. Les États-Unis ne s'engagent dans la défense de la libéralisation qu'après 1945, une fois l'industrie européenne décimée par la guerre.

L'Allemagne de Bismarck a également développé ses industries en les protégeant, et ce n'est que lorsqu'elles furent suffisamment fortes que le gouvernement leva progressivement les protections. Cette ouverture fut d'ailleurs utilisée comme levier de négociation afin de sécuriser l'accès des industriels allemands aux marchés extérieurs au moyen de clauses de réciprocité. La France a également mené des politiques de protection des industries naissantes au XIX^e siècle, notamment pour l'industrie du coton. Afin de faire face à la concurrence britannique dans cette dernière, Napoléon décida en 1806 d'interdire à tout navire anglais d'accoster en Europe. Alors que les filatures françaises étaient bien moins mécanisées qu'outre-Manche et leurs coûts de production deux fois supérieurs, le blocus continental accéléra la mécanisation du secteur cotonnier français [Juhász, 2018]. Les

capacités françaises de filage du coton quadruplèrent pendant le blocus. À la fin des guerres napoléoniennes, la France était devenue exportatrice nette dans ce secteur.

Notons que l'avantage temporaire conféré par la puissance publique peut avoir des effets durables sur le développement d'une industrie. L'industrie française du coton est restée compétitive bien après la levée du blocus décidé par Napoléon. Un avantage temporaire en matière de coûts de production peut lui-même être la source d'un avantage compétitif durable. Grâce à son industrie du fer, le Royaume-Uni a ainsi disposé d'un avantage décisif lorsque s'est développée la construction des navires métalliques au milieu du XIX^e siècle, alors que les États-Unis et le Canada dominaient jusqu'alors le secteur de la construction de navires en bois. Le Royaume-Uni a conservé sa domination dans cette industrie jusqu'aux années 1950, alors même que son avantage initial de coûts de production avait disparu dès la fin du XIX^e siècle [Hanlon, 2019].

Au XX^e siècle, de nombreux pays d'Asie du Sud-Est ont également pratiqué avec succès des politiques industrielles très interventionnistes, combinant protectionnisme commercial et subventions publiques. En Corée du Sud, le gouvernement a mené une politique très volontariste entre 1973 et 1979 pour développer l'industrie lourde et chimique. Dans un pays qui maintenait un contrôle étroit des transactions financières et des échanges internationaux, les entreprises du secteur ciblé pouvaient se financer à des conditions très favorables. Cette politique a conduit à un gain net substantiel pour l'économie coréenne, non seulement pendant la période où cette politique fut menée, mais également plusieurs décennies après (1982-2009), du fait notamment des gains de productivité découlant de phénomènes d'apprentissage par la pratique [Choi et Levchenko, 2021]. La Chine est un autre exemple emblématique d'une politique industrielle très interventionniste. Une étude de Kalouptsidi [2018] montre ainsi que les subventions de 1,5 à 4,5 milliards de dollars octroyées à l'industrie navale sur la période 2006-2010 ont permis d'y réduire significativement les coûts de production et de doubler la part de la Chine dans les exportations mondiales (de 25 % à 50 %).

Si la politique industrielle a conduit à d'indéniables succès, l'État n'est infaillible ni dans la définition des objectifs à atteindre ni dans le choix des moyens pour y parvenir. L'histoire

ne manque pas d'exemples de pays dont le développement a été durablement entravé par des politiques industrielles erronées. Les stratégies d'industrialisation par substitution aux importations menées en Amérique latine (au Brésil entre 1930 et 1964, en Argentine entre 1950 et 1975), en Afrique du Nord ou en Inde entre les années 1930 et 1970 se sont la plupart du temps soldées par des échecs, s'expliquant tant par leur caractère permanent que par leur incapacité à briser la dépendance des économies aux ressources naturelles, qu'elles ont souvent au contraire contribué à renforcer, en favorisant les industries gazières, pétrolières... Plus généralement, toute politique industrielle induit des coûts à ne pas négliger. Dans le cas sud-coréen, l'impact positif de la politique mise en place dans les années 1970 a été réduit par des phénomènes de concentration et de réallocation des ressources vers des entreprises moins productives [Kim *et al.*, 2021].

L'intervention de l'État pour soutenir certains secteurs doit être limitée dans le temps, et ses objectifs suffisamment précis et régulièrement évalués. Cependant, écarter toute politique industrielle au motif qu'elle pourrait échouer n'a guère plus de sens que de renoncer à tout investissement privé dont on ne serait pas assuré de la rentabilité. Comme le soulignait Rodrik [2005], l'échec est consubstantiel à la prise de risque: « Si les gouvernements ne font pas d'erreurs, cela signifie simplement qu'ils n'essaient pas assez. »

Une réindustrialisation à long terme difficilement compatible avec un modèle de croissance fondé sur la demande

Au-delà des phases de décollage, la question centrale pour les pays avancés réside dans le maintien du tissu productif sur la durée. Tous les pays avancés ont connu une désindustrialisation consécutive au progrès technique et à la concurrence internationale. En revanche, le rythme auquel cette désindustrialisation s'est produite et l'intensité de la désindustrialisation diffèrent d'un pays à l'autre. Ainsi, la France a connu une désindustrialisation à la fois accélérée et marquée, avec une part de l'industrie manufacturière passée de 16 % de la valeur ajoutée en 2000 à 10 % en 2022, tandis qu'elle est passée de 22 % de la valeur ajoutée à 20 % en Allemagne, et s'est maintenue dans les pays avancés les plus industrialisés, que ce soit au Japon (21 %), en Corée du Sud (28 %), ou en Suisse (18 %).

La demande interne est un déterminant essentiel pour comprendre ces évolutions. C'est l'une des explications du fort accroissement des déficits extérieurs en France et Espagne dans les années 2000, qui menaient alors des politiques expansionnistes, et de la hausse concomitante des excédents allemands [Grekou et Grjebine, 2022]. John M. Keynes avait déjà mis en avant ce dilemme des politiques macroéconomiques : bénéfiques à court terme, les politiques de relance ne sont pas sans conséquences sur le solde commercial et la compétitivité industrielle. En effet, elles contribuent à réorienter l'activité domestique vers les services, les prix augmentant davantage dans le secteur non échangeable, à l'abri de la concurrence internationale (à l'inverse du secteur manufacturier), ce qui tend à y accroître les marges et à y réallouer les facteurs de production. C'est l'une des explications du boom des services marchands et de l'immobilier, observé notamment en Espagne et en France dans les années 2000, et de l'affaiblissement simultané du secteur manufacturier, fragilisé par les augmentations des coûts de production et des importations, ces dernières se substituant à la production domestique. Tous les éléments d'un cercle vicieux sont réunis : relances et désindustrialisation s'auto-entretiennent car plus un pays se désindustrialise, plus la relance va s'adresser aux importations, ce qui la rend peu efficace ; une nouvelle relance est alors nécessaire qui va venir encore renforcer la désindustrialisation.

Ces déformations de la structure de production seraient temporaires si les politiques qui les sous-tendent l'étaient aussi. Or c'est plutôt structurellement que les politiques économiques ont donné en France la priorité à la demande interne. Le modèle français s'est bâti sur la consommation, et la désindustrialisation des quarante dernières années n'a fait qu'accentuer la dépendance à ce levier de croissance. À l'inverse, les gouvernements allemands ont donné la priorité à l'équilibre externe en comprimant la demande interne. C'est au nom de la compétitivité et de la défense de l'industrie qu'ils ont fait le choix de la modération salariale, de façon plus ou moins continue, depuis 1945.

Les politiques de compression de la demande initiées à la fin des années 1990 sont emblématiques de cette priorité donnée à la compétitivité industrielle, au moyen d'une diversité d'instruments : au-delà de l'accord sur une grande modération salariale, le gouvernement allemand a mis en place des augmentations d'impôts indirects sur les ménages (deux hausses de TVA, des

hausse régulière des taxes sur les carburants) ainsi qu'une forte baisse des dépenses sociales (de l'ordre de 3 points de PIB entre 2002 et 2014), de retraite notamment [Geerolf et Grjebine, 2020]. Les réformes de la protection sociale ont ainsi été au service de la politique industrielle.

À l'inverse, les gouvernements français ont privilégié l'équilibre interne, c'est-à-dire une croissance fondée sur la demande interne. Si des politiques industrielles ont été menées à de nombreuses reprises depuis la Seconde Guerre mondiale, elles ont buté sur la difficulté à concilier la priorité donnée à l'équilibre interne avec la préservation du tissu industriel. Les années 1970 illustrent cette tension. Le président Pompidou considère le développement de l'industrie comme prioritaire et fixe pour objectif un doublement de la production industrielle en dix ans (VI^e Plan). La décennie est marquée par des grands investissements (centrales nucléaires, ligne à grande vitesse Paris-Lyon, développement du réseau téléphonique, etc.). Mais, dans le même temps, le différentiel de compétitivité se creuse, notamment vis-à-vis de l'Allemagne, en raison des politiques relativement plus expansionnistes mises en place par les gouvernements successifs. La crise sociale de Mai 68 a ouvert une période d'augmentation forte du pouvoir d'achat des bas salaires. Tirée par cette hausse des bas salaires, la masse salariale dans son ensemble progresse sensiblement plus vite que la production au cours des années 1968-1983. Durant cette période, l'augmentation des prix (5 %) en Allemagne est deux fois plus faible qu'en France (10 %). Au final, alors que la décennie 1970 devait être celle du développement de l'industrie française, la part du secteur manufacturier dans le PIB a décliné de 2 points. Difficile de maintenir le tissu productif, et *a fortiori* de réindustrialiser, lorsque le modèle de croissance déforme la structure de production en faveur des services et au détriment du secteur manufacturier.

Keynes lui-même considérait qu'une politique de relance, bien que souhaitable pour soutenir l'emploi, ne pouvait être menée sans risque en raison de ses effets sur les déficits extérieurs. C'est pourquoi des mesures, notamment une dose de protectionnisme, devaient être prises pour en neutraliser les effets. Au sein de la zone euro, la conduite de politiques expansionnistes est d'autant plus complexe que le mécanisme d'ajustement permis par le taux de change n'existe plus. Jusqu'à la fin des années 1980, les déficits commerciaux entraînaient des dépréciations ou des

dévaluations du taux de change qui permettaient de corriger les différentiels de compétitivité issus des écarts d'inflation. En France, les trois dévaluations consécutives à la relance de 1981 visaient clairement cet objectif.

Aussi, la tentative de conciliation d'un modèle de croissance fondé sur la demande, qui tend à réduire la part du secteur manufacturier, avec la volonté de réindustrialiser une économie, c'est-à-dire de modifier la structure de production dans l'autre direction, crée une tension inévitable entre deux objectifs contradictoires lorsqu'ils sont visés en même temps. De fait, cela se traduit par des politiques industrielles à la fois moins efficaces et plus onéreuses pour les finances publiques.

Cette tension est également très forte aux États-Unis, où le président Biden affiche la volonté de réindustrialiser l'économie américaine, au bénéfice prioritaire des classes moyennes, alors que l'économie américaine repose largement sur la consommation intérieure. Au-delà du soutien à certains secteurs technologiques, cela implique le développement de filières afin de rebâtir le tissu productif. Les États-Unis sont toutefois un grand marché, par ailleurs assez fermé, et disposent de marges de manœuvre politiques sans commune mesure avec celles qui existent dans l'Union européenne (UE).

Europe : comment ne pas passer à côté de la « nouvelle révolution industrielle » ?

Un état des lieux peu reluisant pour l'UE

Le débat autour de la place et de la dynamique de l'industrie au sein de l'UE n'est pas aisé, tant il est phagocyté par des considérations nationales, entre des pays dotés d'un secteur manufacturier puissant, comme l'Allemagne, et d'autres aux prises avec un déclin amorcé il y a plusieurs décennies, comme la France.

Au-delà de cette hétérogénéité au sein de l'UE, le décrochage de cette dernière concernant les investissements dans les secteurs stratégiques (notamment pour la transition écologique) est inquiétant (tableau 1).

Alors que la Chine représente 20 % des annonces de méga-investissements industriels (supérieurs à 5 milliards de

Tableau 1. Les grands investissements industriels annoncés dans le monde, 2016-2022

	Méga-investissements (> 5 Mds de dollars)		Semi-conducteurs		Batteries	
	Montant (Mds de dollars)	Part du total mondial (%)	Montant (Mds de dollars)	Part du total mondial (%)	Montant (Mds de dollars)	Part du total mondial (%)
Amérique dont É.-U.	582	18,0 14,0	248	30,0 29,7	67	27,0 23,0
Europe dont UE	270	8,0 2,0	59	7,0 6,9	68	27,0 23,0
Asie	1 963	60,0	533	63,0	114	46,0
Océanie	162	5,0	nd	nd	1,5	0,6

Notes : nd : non disponible. Semi-conducteurs : fonderies et puces.

Source : Trendeo.

dollars), l'UE se trouve en queue de peloton (2 % du total). La situation n'est guère meilleure s'agissant des semi-conducteurs. Pour les batteries électriques, l'UE fait jeu égal avec les États-Unis (23 %), mais loin derrière l'Asie (46 %). Le tableau ne s'améliore guère du côté de la production, notamment dans le secteur clé de l'automobile électrique [Guillou, 2022]: l'Europe produit certes 25 % des voitures électriques, contre 10 % aux États-Unis, mais la Chine plus de la moitié. S'agissant des batteries, la Chine produit plus de 75 % des batteries issues de la technologie dominante, contre 7 % tant pour l'Europe que pour les États-Unis. Les deux premiers producteurs chinois, CATL et BYD, représentent la moitié du marché mondial.

Le retard pris par les économies avancées, celles des pays de l'UE en particulier, est donc substantiel, et appelle une politique vigoureuse d'investissement pour y remédier. La comparaison des stratégies américaines et européennes en la matière ne plaide cependant pas en faveur de l'UE. Concernant les microprocesseurs, si les montants affichés semblent proches – 43 milliards d'euros d'ici 2030 pour l'*European Chips Act*, 39 milliards de dollars côté américain –, l'engagement public est en réalité bien moindre côté européen. Alors que l'État fédéral américain va accorder 39 milliards de dollars de subventions, auxquelles s'ajoute un crédit d'impôt de 25 % destiné à soutenir les investissements en équipements du secteur, et dépenser

13 milliards de dollars supplémentaires pour soutenir la recherche sur les semi-conducteurs et la formation de la main-d'œuvre, les Européens ne projettent pas plus de 11 milliards d'euros, dont moins du tiers financé par le budget européen. L'écart avec les 43 milliards annoncés est censé provenir du secteur privé, sans que les moyens destinés à mobiliser ce dernier soient explicités. Plus massif encore, le plan *Made in China 2025*, lancé en 2015, a injecté 150 milliards de dollars dans la conception et la fabrication des semi-conducteurs.

Plus généralement, les moyens avancés par les États-Unis sont bien supérieurs à ceux mis en œuvre par l'UE. Pour les premiers, l'*Inflation Reduction Act*, dont le coût sur dix ans était estimé à 385 milliards de dollars, pourrait représenter plus de 1 000 milliards d'argent public: la plupart des mesures ne sont en effet pas plafonnées, que ce soit en volume ou en valeur, et le coût total dépendra du degré d'utilisation des crédits d'impôts, qui s'est révélé jusqu'à présent beaucoup plus élevé que prévu [Penn Wharton, 2023]. Pour la seconde, le caractère disparate des différents dispositifs en présence, additionnant de surcroît financements publics (européens ou nationaux) et privés, financements directs et crédits (par exemple, de la Banque européenne d'investissement), rend délicates les comparaisons. On se contentera de remarquer que, avec 92 milliards d'euros de besoins d'investissements estimés pour la période 2023-2030, et seulement 16 à 18 milliards d'euros de soutiens publics, le *Net Zero Industrial Act* (NZIA), destiné à soutenir la production de technologies propres au sein de l'UE, se situe à l'évidence très en deçà [Commission européenne, 2023]. Même en additionnant le NZIA, le *Chips Act* européen, et le *Critical Raw Material Act*, l'UE demeure très en deçà des ambitions américaines (sans compter les nombreuses aides des autorités locales américaines).

Cette différence d'envergure n'est pas surprenante. La Commission européenne a longtemps rejeté l'idée même de politique industrielle: jusqu'à récemment, elle estimait que celle-ci devait idéalement reposer sur la politique de concurrence au niveau du marché unique, le libre-échange et une politique de recherche et développement, sans bien définir les contours de cette dernière. On comprend dès lors la difficulté pour l'UE de changer de logiciel face aux clauses de contenu local utilisées dans le cadre de l'IRA américain.

Comment l'Europe peut-elle rattraper son retard ?

L'échelon européen apparaît comme le levier le plus efficace pour mener à bien une stratégie de réindustrialisation orientée vers la transition écologique. Il s'agit pour l'UE, et pour la zone euro en particulier, de trouver les moyens de passer de politiques non coopératives, qui s'appuient sur la concurrence fiscale et la compression de la demande interne, à une politique industrielle coopérative, qui n'exclut pas pour autant des mesures nationales.

Sécuriser les financements des plans existants – NZIA et *Chips Act* – serait un premier pas significatif. Les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) peuvent également être davantage déployés : ils visent à promouvoir l'innovation dans des domaines industriels stratégiques et d'avenir, au travers de projets européens transnationaux. Leur particularité est de ne pas reposer sur des financements de l'UE, mais sur les budgets nationaux, pour des montants allant au-delà des limites habituellement fixées par la réglementation européenne en matière d'aides d'État. La France a ainsi consacré, en 2022, 8 milliards d'euros à cinq PIIEC (électronique, plan hydrogène, batteries, santé et cloud). Un assouplissement des critères d'approbation par la Commission européenne permettrait d'accroître leur nombre et les montants alloués par les États.

Un tel assouplissement pose néanmoins la question de l'hétérogénéité des marges de manœuvre budgétaires nationales et du risque de fragmentation. La monnaie unique a, en effet, accentué les divergences réelles au sein de la zone euro : comme l'avait anticipé Paul Krugman, dans un contexte de forte mobilité des facteurs de production, une intégration accrue entre pays aboutit à un accroissement de leurs spécialisations. À cet égard, l'assouplissement des PIIEC risque de réserver les investissements massifs aux pays budgétairement « vertueux », ceux qui disposent d'un secteur industriel puissant. Maintenir une base industrielle forte permet en effet de générer de la richesse à long terme. Ces pays ont également moins besoin de recourir à la dépense publique pour soutenir l'activité ou dédommager les perdants de la désindustrialisation. Ces facteurs contribuent à ce que les pays les plus industrialisés aient les marges de manœuvre budgétaires les plus fortes, ce qui représente un autre facteur puissant de divergence au sein de la zone euro.

Tableau 2. Part des importations dans la commande publique de biens manufacturés (%)

Allemagne	Espagne	France	Italie	É.-U.
44,8	51,3	68,1	54,7	19,2

Source : calculs des auteurs, pour 2014 (WIOD 2016), date la plus récente à laquelle les données WIOD sont disponibles.

Une augmentation de l'endettement au niveau européen permettrait de répondre à ce risque de fragmentation accrue et à la faiblesse des montants publics engagés par l'UE au regard des plans américains et chinois. Ceci réclamerait un engagement de plusieurs centaines de milliards d'euros, qui pourraient être financés selon des modalités proches de celles employées dans le cadre du plan de relance européen *NextGenerationEU* lancé en 2020 (750 milliards d'euros financés par un emprunt au niveau de l'UE), à la condition de parvenir à un nouvel accord politique en ce sens.

Des leviers d'action pourraient également être mobilisés au niveau national. La commande publique, c'est-à-dire les achats de biens, de services et de travaux effectués par les administrations et les entreprises publiques, qui représentent, en 2016, de 10 % à 20 % du PIB des pays membres de l'UE, pourrait être plus largement adressée aux producteurs nationaux, sans accroître les dettes nationales. D'autant que des marges de manœuvre existent, notamment en France. La part des importations dans la commande publique de biens et services se situe en 2014 autour de 9 % pour la zone euro, de 8 % pour l'Allemagne et la France, et de 4 % pour les États-Unis [Desrieux et Parra Ramirez, 2021]. Les ordres de grandeur changent cependant très significativement quand l'examen est restreint au seul périmètre des biens manufacturés (tableau 2).

Les chiffres révèlent une hétérogénéité frappante. La part est la plus faible aux États-Unis (19 %), ce qui s'explique notamment par le *Buy American Act* de 1933, qui établit une préférence pour l'achat de produits nationaux dans les marchés publics fédéraux d'une valeur de plus de 3 000 dollars. Les parts sont 2,5 à 3,5 fois plus élevées dans la zone euro, en France tout particulièrement. Ceci souligne à la fois l'ampleur de la désindustrialisation en France et l'impact de la logique du marché unique reposant sur le primat de la concurrence libre et non faussée. Un véritable

Buy European Act remettrait en cause des fondamentaux du droit européen. Cependant, la protection de certaines activités stratégiques ou de l'environnement, ainsi que la préservation de la compétitivité des producteurs locaux sont autant d'arguments mobilisables dans le cadre légal européen actuel [La Rosa, 2022].

Repères bibliographiques

- BENSIDOUN I. et GRJEBINE T. [2023], « Nouvelle mondialisation : aujourd'hui, l'enjeu est de ne pas rater la révolution induite par la transition écologique et l'intelligence artificielle », *Le Monde*, 22 mai.
- CHOI J. et LEVCHENKO A. [2021], « The long-term effects of industrial policy », *CEPR Discussion Paper*, n° 16534, septembre.
- COMMISSION EUROPÉENNE [2023], « Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity », *Staff Working Document*, 23 mars.
- DESRIEUX C. et PARRA RAMIREZ K. [2021], « La commande publique peut-elle constituer un levier de relocalisation de l'activité ? », *Focus*, n° 058-2021, Conseil d'analyse économique, 22 avril.
- FROCRAIN P. et GIRAUD P.-N. [2018], « The evolution of tradable and non-tradable employment : evidence from France », *Économie et Statistique*, vol. 503, n° 1, p. 87-107.
- GEEROLF F. et GRJEBINE T. [2020], « Désindustrialisation (accélérée) : le rôle des politiques macroéconomiques », in CEPIL, *L'Économie mondiale 2021*, La Découverte, « Repères », Paris.
- GREKOU C. et GRJEBINE T. [2022], « Déficit commerciaux et désindustrialisation : la faute de la demande ? », *La Lettre du CEPIL*, n° 426, avril.
- GUILLOU S. [2022], « L'industrie européenne des véhicules électriques doit-elle craindre le protectionnisme vert américain ? », *Le Blog de l'OFCE*, 15 décembre.
- HANLON W. [2019], « The persistent effect of temporary input cost advantages in shipbuilding, 1850 to 1911 », *Journal of the European Economic Association*, vol. 18, n° 6, p. 3173-3209.
- JUHÁSZ R. [2018], « Temporary protection and technology adoption : evidence from the Napoleonic blockade », *American Economic Review*, vol. 108, n° 11, p. 3339-3376.
- KALOUPTSIDIS M. [2018], « Detection and impact of industrial subsidies : the case of Chinese shipbuilding », *The Review of Economic Studies*, vol. 85, n° 2, p. 1111-1158.
- KIM M., LEE M. et SHIN Y. [2021], « The plant-level view of an industrial policy : the Korean heavy industry drive of 1973 », *NBER Working Paper*, n° 29252.
- LA ROSA S. [2022], « [Questions à...] Peut-il exister un protectionnisme européen en matière de marchés publics ? », *La Lettre juridique*, n° 928, 15 décembre.
- PENN WHARTON (UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA) [2023], « Update : Budgetary cost of climate and energy provisions in the *Inflation Reduction Act* », 27 avril.

- RODRIK D. [2005], « Normalizing industrial policy », *Working Paper*, n° 3, Commission on Growth and Development.
- SU D. et YAO Y. [2016], « Manufacturing as the key engine of economic growth for middle-income economies », *Working Paper*, n° 573, Asian Development Bank Institute.