

Vers un renouveau de la politique industrielle britannique

Alain Galibert*

National Economic Development Office : « *British Industrial Performance* », 1983
Her Majesty's Stationery Office (HMSO) : « *Industrial development Act* », 1983
Survey of Current Affairs : « *Memorandum on Industrial Policy* », 1983
HMSO : « *Industrial regional Policy* », 1984

A l'heure où le débat sur les restructurations industrielles domine l'actualité française et européenne, quelques travaux récents permettent d'éclairer les choix du gouvernement britannique.

Ceux-ci révèlent une approche des problèmes industriels sensiblement différente de celle développée en France. Certes, on trouve une reconnaissance commune du rôle stratégique de l'industrie dans la sortie de crise. Mais ce secteur, outre-Manche, ne constitue plus un terrain d'intervention spécifique : la place croissante des services dans l'économie, leur potentiel de croissance dans les années à venir entraînent un regain d'intérêt pour une politique industrielle orientée vers le tertiaire...

*Alain Galibert fait partie du département Europe du CEPIL.

Une étude du NEDO¹, portant sur les performances de l'industrie dans la crise, souligne l'enjeu et l'urgence d'une rénovation de l'appareil de production. Le diagnostic établi est sombre : l'industrie souffre de handicaps toujours marqués par rapport aux grandes économies occidentales. La productivité reste à un niveau largement inférieur à celle des économies concurrentes. La rentabilité demeure insuffisante pour soutenir l'effort d'investissement nécessaire pour pallier le vieillissement préoccupant de l'appareil de production au cours de ces dix dernières années.

Face à ce constat pessimiste, l'approche gouvernementale des problèmes industriels marque une évolution tranchée par rapport aux politiques précédemment appliquées (Survey of current Affairs, Nov. 1983). Ceci se manifeste dans l'abandon d'une approche sectorielle du système productif telle qu'elle a pu être pratiquée par le gouvernement travailliste entre 1974 et 1979² : l'entreprise est plus que jamais le lieu privilégié des mutations technologiques ; la politique industrielle s'efface derrière les instruments traditionnels de régulation macro-économique.

Cette vision du système productif sous-tend la remise en cause des instruments d'intervention progressivement mis en place depuis les années soixante. D'une part, les plans de développement sectoriel, base de la stratégie travailliste, ne sont plus retenus comme axes prioritaires de rénovation industrielle. Masquant une diversité des situations de firmes, ils se sont révélés peu propices à une action sélective. Ils fournissent un cadre peu compatible avec les mutations technologiques en cours : l'intrusion de l'électronique dans les processus de production relève en effet d'un nouveau principe technologique dont on ne peut à priori prévoir l'impact dans les branches de l'économie. Il est donc inutile de planifier un renouvellement de l'offre industrielle sur des bases sectorielles. D'autre part, la politique industrielle régionale, autre pierre angulaire de l'aide à l'industrie, est également critiquée pour son incapacité à prendre en compte les mutations en cours. Les automatismes de financement mènent souvent à une allocation des ressources contradictoire avec les objectifs nationaux de croissance. De

1. NEDO : Organisme semi-public créé en 1962 pour favoriser la concentration et la réflexion sur l'avenir industriel du pays. Il rassemble syndicats, patronat et représentants du gouvernement.

2. Par exemple : D. Stout : « Dé-industrialisation and industrial policy » in *De-industrialisation*. Blackaby ed. 1979.

fait se trouvent privilégiées des activités n'ayant pas besoin de l'aide de l'Etat, par exemple la pétrochimie en Ecosse, ou des industries en déclin incapables d'améliorer durablement l'efficacité de leur outil de production. Enfin, le poids des subventions aux entreprises publiques est jugé incompatible avec les objectifs macroéconomiques de rigueur budgétaire. Elles constituent une charge trop lourde pour un usage trop souvent limité à la gestion à court terme des capacités excédentaires de production.

Devant ce constat très critique, quelles sont les mesures proposées ?

Le pivot de la stratégie gouvernementale demeure la privatisation et la suppression du monopole des entreprises publiques. Le but poursuivi est double : il faut contraindre les entreprises à ajuster leurs capacités de production aux perspectives du marché (sidérurgie, construction navale), tout en activant la concurrence nationale et internationale sur les marchés britanniques (exemple des télécommunications) ; mais aussi, il s'agit de dégager une marge financière de manœuvre pour le gouvernement permettant de renforcer le soutien à l'innovation. Ce dernier point est important car l'impératif macroéconomique d'austérité budgétaire se traduit par un plafonnement des dépenses réelles consacrées à l'industrie. La volonté gouvernementale est à cet égard très ferme : toute redéfinition des objectifs de politique industrielle ne peut passer par une extension des dépenses octroyées. Un redéploiement des instruments d'intervention suppose donc l'élimination des contraintes précédemment invoquées ; ce qui n'est pas encore le cas puisque les subventions aux entreprises publiques représentent environ 80 % des interventions sectorielles, soit 40 % de l'aide totale à l'industrie.

On ne s'étonnera pas que dans ces conditions les initiatives du gouvernement n'aient pu être que de faible ampleur. L'Industrial Development Act de 1982 (HMSO 1983) permet d'en faire le bilan.

Les plans de développement sectoriels mis en place dans les années soixante-dix ont été arrêtés ou non renouvelés ; les ressources dégagées étant affectées directement au soutien de l'innovation dans les domaines de haute technologie (robots, ateliers flexibles, fibres optiques, micro-électronique). Parallèlement, l'accès des petites entreprises au financement bancaire (y compris les capitaux à risque) a été facilité. Certaines initiatives, originales quoique modestes, ont permis d'organiser un retrait concerté dans des branches industrielles en déclin. C'est par exemple le cas de la sidérurgie privée : un plan suggéré par la Banque Lazard (Steel Castings Rationalisation Scheme) propose une réduction des capacités de production gérée sans l'intervention de l'Etat ; les entreprises souhaitant rester dans ce secteur dédommagent celles ayant décidé d'interrompre la production (l'Etat prenant en charge une fraction du coût financier de l'opération).

Deuxième axe de réforme, la politique industrielle régionale (Regional Industrial Policy, HMSO 1983). Un premier ensemble de mesures a permis la création de zones franches et d'entreprises. Mais, élément plus important, le dispositif d'aide à l'industrie est en voie de remaniement : les critères d'attribution des subventions seront plus sélectifs. L'accent sera dorénavant mis sur le potentiel de croissance des industries subventionnées. Les dépenses seront rééquilibrées au profit des activités de services, implicitement reconnues comme pôle dominant dans la création d'emplois.

Au total, se met en place une politique de soutien à l'industrie rompant avec les pratiques des vingt dernières années. Moins ambitieuse quant aux moyens qui lui sont octroyés, elle se détourne de l'aide aux industries en déclin, pour se concentrer sur le soutien de l'innovation technologique et les entreprises à fort potentiel de croissance.

« Picking the winners », tel semble être le principe guidant l'action de l'état dans les restructurations industrielles.