

Philippe Aghion : Face aux 4 grandes faiblesses de notre système : quelles réformes engager ?



Philippe Aghion est Professeur au Collège de France, chaire Économie des institutions, de l'innovation et de la croissance.

Entretien avec Philippe Aghion réalisé par Béatrice Couairon, Directrice du Programme Enseignants-Entreprises

BC : Quel constat et recommandations avez-vous partagés avec Bruno Le Maire, Ministre de l'Économie et des finances ?

Philippe Aghion :

Je pense que cette crise est révélatrice des défauts ou en tout cas de ce qui a pu marcher à une époque et qui doit être modifié dans différents pays. Par exemple, pour les États-Unis, cela a rendu criant le point faible du système américain qui est l'assurance santé. C'est un système dans lequel on perd ses droits de santé quand on perd son travail et qui pénalise les gens qui n'ont pas de ressources. Le taux de pauvreté a grimpé aux États-Unis et le taux de couverture santé a chuté durant cette crise du Covid-19. Cela a mis en évidence un défaut du système américain, qui n'est pas bon pour assurer les gens ni contre les risques macroéconomiques ni contre les risques de perte d'emploi.

En France, cette crise a mis en évidence quatre grandes faiblesses de notre système :

Désindustrialisation et délocalisations

Tout d'abord, depuis le début des années 2000, nous avons trop délocalisé et ce, dans de nombreux domaines. Par exemple, dans la filière de la pharmacie dont la valeur ajoutée étrangère représente 72% de la demande finale de produits manufacturés en France. Pour les produits informatiques et électroniques, la valeur ajoutée étrangère représente 95% de la demande finale française. Dans le secteur automobile, la valeur ajoutée étrangère est passée de 62% à 74% de la demande finale entre 2005 et 2015. Il y a eu une désindustrialisation excessive en France depuis le début des années 2000. Cela a touché particulièrement les produits liés au Covid-19 comme les composants pharmaceutiques, notamment les médicaments et les principes actifs. Cela a touché les appareils médicaux, les respirateurs notamment, et les équipements de protection comme les masques et les gants. En 2002, nous étions au même niveau que les Allemands en matière d'exportation et d'importation de ces produits. En 2019, l'Allemagne dégage un très fort excédent commercial sur ces produits, de près de vingt milliards d'euros alors que la France est à l'équilibre. En ce qui concerne les équipements et appareils médicaux, la France est en grand déficit. La crise du Covid-19 a mis en évidence ce premier problème français que sont la délocalisation et la désindustrialisation excessives. C'est parce que l'on a manqué de masques et de respirateurs que l'on a dû confiner autant. Si la France avait disposé de beaucoup plus de lits avec respirateurs, le confinement n'aurait pas été si drastique et on n'aurait pas stoppé l'économie à cause de cela.

Le premier problème a été la désindustrialisation et la délocalisation excessives depuis le début des années 2000.

Pourquoi les Allemands ont-ils réussi à maintenir des filières et un meilleur contrôle des chaînes de valeur ? Parce qu'ils ont une politique industrielle plus volontariste que la nôtre certainement, mais également grâce à leur système social. Ils ont pu mettre en place les *Hartz Reform* qui ont préservé la compétitivité de l'économie allemande.

Un dialogue social insuffisant

On touche alors une deuxième insuffisance de notre modèle qui est le dialogue social, insuffisant chez nous, au contraire de l'Allemagne où il est très développé. Le dialogue social permet, notamment dans des périodes difficiles, de créer un effort collectif où chacun y met du sien, il y a de la cogestion. Les employés allemands sont plus présents que les Français dans les conseils d'administration et dans les conseils de surveillance, etc. Donc, c'est vraiment un autre domaine dans lequel il faudrait introduire beaucoup plus de démocratie au sein des entreprises et plus de dialogue social en France. C'est un deuxième domaine où, je crois, il y a un gros chantier.

La bureaucratie

Le troisième problème mis en avant par le Covid-19, est le fait que notre société soit excessivement bureaucratique. Il a fallu trois semaines aux laboratoires vétérinaires pour avoir l'autorisation de délivrer des tests. Il a fallu autant de temps à des laboratoires universitaires pour faire des tests. Cela a rendu beaucoup plus difficile pour nous de déconfiner car tant qu'il n'y pas de tests, on ne peut pas déconfiner.

S'est donc ajouté au problème de la délocalisation des chaînes de valeur, le problème bureaucratique. En France, tout est centralisé, si l'on veut acheter un taille-crayon dans le service public, on doit pratiquement demander à Bercy. Ce n'est pas comme cela en Allemagne. On souffre d'une extrême centralisation et bureaucratie en France.

La cogestion politique

Le quatrième problème : en Allemagne, au sein des *Länder*, toutes les parties discutent et cela entraîne une adhésion de la population. Cela est permis par leur système proportionnel. Dans un système majoritaire, on peut ignorer les parties minoritaires. En Allemagne, il y a vraiment une culture de la cogestion au niveau politique. Les partis, qui sont au gouvernement comme ceux qui ne le sont pas, gèrent ensemble et cela est très utile pour qu'il y ait une adhésion large de la population, par exemple pour lutter contre le Covid-19. Cela manque aussi en France et cela pose la nécessité d'une réforme vers plus de proportionnel.

Il y aura, je pense, des grandes réformes à faire en France. Elles étaient nécessaires avant mais l'urgence a été rappelée par la crise du Covid-19.

BC : Faudrait-il les hiérarchiser ou les mettre en place en même temps ?

Philippe Aghion :

Je pense qu'il faudrait les passer en même temps. Il n'y a pas besoin d'avoir une politique industrielle pour mettre en place de la proportionnelle. Certaines réformes peuvent être mises en œuvre immédiatement. Par exemple, la proportionnelle, les conseils d'administration et les réformes démocratiques au sein des entreprises peuvent être faites immédiatement. Évidemment, la politique industrielle prend plus de temps à se mettre en œuvre mais il n'y a pas de raison d'échelonner. Je pense qu'il faut, au sortir de la crise du Covid-19, un grand plan pour qu'il y ait un vrai « après ».

BC : Que pensez-vous du rôle que doit jouer l'Europe ?

Philippe Aghion :

En Europe, nous avons une approche différente selon les pays. Dès que l'on parle de mutualisation des dettes, les Allemands et les Néerlandais voient rouge, ils n'en veulent pas. En revanche, si on leur parle de projets, c'est plus facile. Il faut discuter avec eux de projets communs car il est moins compliqué d'avoir de l'adhésion quand on évoque des projets à l'échelle européenne. Je pense que

le meilleur espoir est la réalisation de projets communs. Je parlais de politique industrielle, je pense qu'elle doit être faite au niveau européen. Je crois beaucoup au modèle DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) créé aux États-Unis pendant la Guerre froide pour rattraper le retard pris contre l'Union Soviétique dans la course au domaine spatial. Ce sont des fonds gouvernementaux qui ont créé des équipes qui agissaient de manière indépendante. C'est un mélange de haut en bas et de bas en haut, de *top-down* et de *bottom-up*. Les chefs d'équipes sur des missions précises avaient toute liberté d'organiser des collaborations entre laboratoires de recherche, industries, etc. Cela a été formidable. Des inventions comme le laser ou le GPS sont issues directement ou indirectement du DARPA. Les Américains en ont un pour l'énergie et ont désormais pour la biologie celui nommé BARDA (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*). Les épidémies de SRAS et les attaques aux enveloppes contaminées à l'anthrax en 2001 ont conduit les États-Unis à créer ce programme de recherche pour la santé. Je pense qu'il faudrait mettre en place un système similaire au niveau européen, peut-être au niveau franco-allemand dans un premier temps, on peut même proposer au Royaume-Uni car il n'y a pas besoin d'être membre de l'Union européenne pour y participer. Je crois beaucoup à des initiatives de ce genre.

Cette politique industrielle européenne ne doit pas nécessairement émaner de l'Union européenne mais être mise en place par quelques gouvernements puis d'autres pays pourront se joindre par la suite.

BC : Faudrait-il changer les priorités européennes qui avaient semblé mettre la politique de la concurrence devant la politique industrielle pour les replacer côte à côte ?

Philippe Aghion :

Oui, tout à fait. C'est très important. Il faut remettre la politique industrielle au centre des priorités et repenser la politique de la concurrence pour qu'elle aille de pair avec l'innovation. Je pense que l'on a une politique de la concurrence en France trop axée sur les parts de marché. Dès qu'une entreprise a une trop grosse part de marché, elle est sanctionnée comme par exemple Alstom-Siemens dont la fusion avait été refusée pour le motif qu'ils allaient avoir une part de marché trop importante, même si le marché concerné est ce que l'on appelle un marché contestable.

Un marché « *contestable* » est un marché sur lequel une augmentation des prix de la part de l'entreprise ayant le monopole provoque l'entrée d'un concurrent sur le marché. Dans un cas de concurrence potentielle comme ici, la part de marché n'est pas le bon critère. Il faut vraiment que la doctrine en matière de compétition évolue pour prendre davantage en compte l'innovation. La question à se poser doit être : Une fusion ou acquisition empêche-t-elle l'innovation ? Si cela ne l'empêche pas, il faut permettre ces opérations. Il faut que cette politique de la concurrence aille de pair avec la politique industrielle. Ce n'est pas normal que ceux qui réfléchissent à la politique industrielle en Europe ne communiquent pratiquement pas avec les autorités de la concurrence. Les deux devraient être faites ensemble.

BC : Vous avez écrit il y a quelques années avec Alexandra Roulet « Repenser l'État ». Que doit-on attendre du rôle de l'État à la sortie de cette crise ?

Philippe Aghion :

Cela renforce l'État. Je pense que l'État a un double rôle à jouer : un rôle d'investisseur et un rôle d'assureur. La crise du Covid-19 renforce cela car l'État investit insuffisamment dans la recherche en France. On a complètement négligé la recherche fondamentale. On est en train de prendre un retard considérable par rapport à l'Allemagne, la Chine et d'autres pays. Il est essentiel d'investir dans la recherche fondamentale car c'est le socle de l'innovation. L'État-investisseur est donc très important, notamment pour investir dans l'économie du savoir. On a négligé le secteur de la santé comme le montrent tous les mouvements de contestation dans les hôpitaux car on a eu une gestion trop comptable de l'hôpital. La crise du Covid-19 a révélé les errements de cette politique.

L'État est également assureur. Bien que l'assurance chômage soit effective, il faut également mieux assurer les intermittents. Cela confirme le rôle de l'État investisseur et de l'État assureur mais cela confirme aussi qu'il faut un État qui ne soit pas « *surbureaucratique* » et « *surcentralisé* » et qui laisse la place à la société civile. Ce ne doit pas être un État infantilisant, comme en France, où le

confinement infantilise avec une pratique de la verbalisation qui pousse les gens à vouloir échapper à la police. Dans les pays scandinaves, l'accent est mis sur la responsabilisation des gens, on ne les traite pas comme des petits gamins contrairement à la France. Il y a une mauvaise logique en France, on infantilise les gens, du coup ils trichent. Donc, il faut aller beaucoup plus vers quelque chose de plus consensuel avec davantage de dialogue, moins de bureaucratie, être moins tatillon et moins policier quelque part dans la manière d'appliquer les choses. Je crois que c'est une culture vers laquelle on ne va pas du jour au lendemain mais vers laquelle il faudrait tendre. Un pays comme la Suède y est arrivé. Par exemple dans les années 1930, c'était un pays très répressif mais il a appris à avoir une culture qui intègre plus la société civile. L'État a un rôle très important mais il intègre la société civile, il ne considère pas que c'est un jeu à somme nulle entre lui et la société civile. En France, nous avons trop tendance à considérer que l'État fort veut forcément dire que la société civile est plus faible.

Je pense que nous avons besoin du marché, de l'État et la société civile. Ce trépied est fondamental pour assurer une bonne marche de nos systèmes économiques et sociaux.