



2010/02

17 | 03 | 2010

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : JAMAIS PARTIE, MAIS TOUJOURS DE RETOUR?



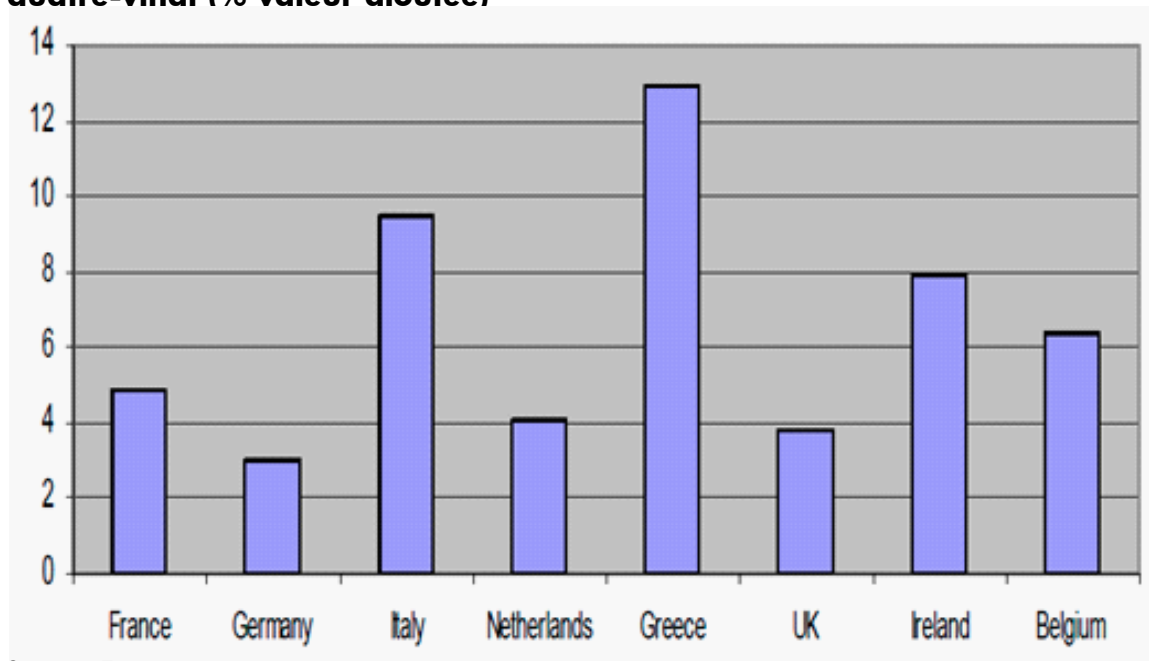
Ivan Van de Cloot
Economiste en chef
Itinera Institute

Comme le montre la saga Opel, la crise économique que nous vivons actuellement met de plus en plus de pression sur la pérennité de nos entreprises industrielles. Après avoir dû déboursé des montants faramineux pour aider les banques, les gouvernements sont maintenant sollicités par d'autres secteurs en souffrance. Le cas le plus extrême est celui de General Motors qui a reçu 50 milliards de dollars du gouvernement Obama. Toute politique industrielle mène d'office à des controverses, mais quand les politiciens s'y intéressent en période de crise, il y a un fameux risque d'improvisation. Nous avons besoin d'un cadre qui définit le mieux possible les conditions sous lesquelles le soutien de l'état est autorisé. La politique industrielle « soft » n'est alors rien d'autre qu'un ensemble d'actions possibles dans lesquelles l'état joue un rôle important et qui visent la rénovation de certains secteurs à haut potentiel. La politique industrielle « hard », par contre, essaie de privilégier un secteur économique spécifique moyennant une perturbation du marché. Parmi les mesures mises en œuvre, il y a les droits d'importation, les avantages fiscaux réservés à des investisseurs étrangers spécifiques etc. Avant la création du marché intérieur européen et de l'Organisation Mondiale du Commerce, même des infractions contre le principe du libre marché étaient tolérées sous le dénominateur de la politique industrielle. De nos jours, il nous semble que seules les versions « soft » d'une politique industrielle ne soient souhaitables et possibles pour notre pays.

1. Les origines de la politique industrielle

La politique industrielle remonte à longtemps. Ainsi, la période entre les deux guerres mondiales était marquée par une vague d'interventions de l'état, arrosée d'une forte sauce nationaliste qui incitait à des nationalisations, tel le fameux cas du holding IRI dont Mussolini se servait pour ressusciter de nombreux géants en état de faillite. Convaincus qu'une politique industrielle puisse être efficace, les gouvernements y ont recouru surtout dans les années quarante et les années septante, deux périodes pendant lesquelles les industries de l'armement étaient fortement promues (la Guerre Froide). Trop souvent les états venaient au secours de sociétés au bord de la faillite, sous prétexte qu'elles étaient d'un intérêt national. Il n'y a pas si longtemps encore, les gouvernements respectifs détenaient des parts importantes dans les secteurs de l'automobile français, anglais, italien, autrichien, hollandais et allemand.

Graphique 1: Subventions à l'industrie manufacturière dans les années quatre-vingt (% valeur ajoutée)



Source: Eurostat

Dans les pays comme le Portugal ou la Grèce, les industries aux mains de l'état généraient jusqu'à 20% du produit national. Ce pourcentage n'était pas beaucoup plus bas en Italie et en France.

À partir des années quatre-vingt, les restrictions budgétaires ainsi que les règles du marché interne européen ont déclenché un mouvement inverse, mettant en question les nationalisations des industries clé et préparant le terrain pour des privatisations de toute sorte. C'est notamment la Grande-Bretagne qui est allée le plus loin dans cette direction en privatisant déjà très tôt les chemins de fer, les compagnies de téléphone et les compagnies énergétiques. La France, par contre, est longtemps restée fidèle à son idée de "grands projets" qui ont coûté des fortunes et qui ont mené à de nombreuses initiatives inefficaces tel le Concorde, Baudin (industrie verrière), Freycinet (industrie houillère) et AGR (industrie nucléaire). L'Italie a connu des cas similaires tel Mattei (industrie du gaz) et Singaglia (sidérurgie), réputés pour avoir utilisé des fonds publics de manière occulte et pour le soutien de groupes de pression, voire même pour la corruption. Le tout a fait que l'aide de l'état à l'industrie s'est réduit de moitié entre les années quatre-vingt et les années quatre-vingt-dix (tableau 1).

Tableau 1 : Subventions de l'industrie manufacturière jusqu'aux années quatre-vingt-dix (% valeur ajoutée, par personne)

	1981-86		1986-88		1990-92		1992-94		1994-6		1996-8	
	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf
France	4.9	1,886	3.7	1,456	2.7	1,114	2.4	1,174	1.7	895	2.0	1,131
Germany* Old Länder Nex länder	3.0	1,055	2.7	1,135	3.5	921 5,415	4.4	527 10,816	3.8	451 8,783	2.6	435 6,021
Ireland	7.9	2,738	6.1	2,504	2.7	1,271	1.7	818	1.3	909	1.9	1,458
Italy	9.5	4,360	6.7	3,136	8.9	2,397	6.4	2,205	5.5	2,419	4.4	1,955
Sweden	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
UK	3.8	1,115	2.7	806	1.4	439	0.9	345	0.6	317	0.7	334
EU12/15**	4.8	1,761	4.0	1,515	3.8	1,296	3.5	1,339	2.8	1,292	2.3	1,113

*up to 1990, West Germany only; after 1990 including the new Länder

**EU 12 up to 1992-4; EU15 from 1994-6

Source: table 2.22 - synthesis study (Sharp, 2000), itself derived from European Commission: second, fifth, sixth & eight surveys of State Aids in the European Community; CEC 1990, 1997, 1998, 2000

Le développement de la Communauté Européenne est par ailleurs allé de pair avec des projets qui nécessitaient une coordination internationale. Il s'agissait là souvent de projets de technologie de pointe très chers tels les projets Airbus, Tornado et Jaguar.

2. La politique industrielle, un sujet de controverse

Michael Boskin, ancien conseiller du président Bush senior, a récemment mis en garde contre le risque latent suivant : que les gouvernements qui soutiennent l'économie soient également tentés de prendre en charge la politique industrielle. Dans ce contexte, on soutient souvent que l'état n'est pas doué pour choisir les chevaux gagnants du futur. Comme c'est le cas pour la majorité des clichés, cette critique n'est pas totalement dépourvue de vérité. La seule certitude est qu'aucun projet économique n'est garanti d'avoir du succès. Toute aventure peut échouer. Des arguments valables indiquent que la croissance dirigée par l'état fonctionne moins bien à long terme surtout si l'alternative d'un marché efficace de capitalisme d'entrepreneurs est envisageable pour le secteur en question. Il va de soi qu'un système hiérarchique ne donne que peu de chance aux nombreux projets valables, tandis qu'un système décentralisé offre des possibilités à de nombreux projets, dont un nombre va évidemment échouer. Un système de décision hiérarchique est plus approprié pour prendre des décisions dans le cadre d'un projet dont les conséquences, en cas d'échec, pourraient avoir un impact défavorable important sur l'intérêt commun. Par contre, l'histoire a montré que l'innovation prospère dans un système décentralisé de par le fait qu'aucun progrès n'est possible sans la faculté d'expérimenter. (1)

Les économistes ont toujours eu une attitude ambiguë lorsqu'il s'agit de soutenir des secteurs spécifiques. Généralement, c'est la partialité idéologique qui détermine l'évaluation favorable ou défavorable d'une politique industrielle. C'est ainsi que les penseurs conservateurs se limitent souvent à ne trouver que des exemples catastrophiques en matière d'aide de l'état. Il est clair que les interventions de l'état telles qu'elles existaient encore dans les années 1970-80 ne sont guère imaginables de nos jours. Pensons par exemple à l'exploitation d'hôtels de luxe, aux compagnies d'assurances et au commerce de détail dans certains pays. Un chancre toujours pas éradiqué est celui des entreprises publiques dont les déficits budgétaires sans mesures correctrices se traduisent tout simplement en déficits budgétaires publics et en grands projets de prestige. Nous sommes conscients qu'un marché peut défaillir, mais l'expérience nous a montré que l'état peut défaillir aussi (2).

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : JAMAIS PARTIE, MAIS TOUJOURS DE RETOUR?

Un phénomène connu est ce que les politologues appellent “le triangle de fer”, qui est très bien documenté en ce qui concerne la politique américaine. Les membres des pouvoirs publics et toute sorte de conseillers ont tout intérêt à élargir leurs compétences, ce qu’ils font généralement à travers des actions bien visibles des électeurs. Les politiciens promeuvent surtout les mesures qui concernent leur électorat. Et lorsque la politique échoue, la réaction presque naturelle consiste à demander davantage de moyens (3).

Ceux qui veulent démontrer que l’intervention de l’état peut faire des miracles évoquent souvent la transformation quasi miraculeuse des économies taiwanaise et de la Corée du sud (postes de télévision, puces, téléphonie) ou le développement de l’Internet (ou du télégraphe avant) (4,5). Or, après vingt ans de recherche sur le développement économique de pays comme le Japon et autres, même les plus sceptiques ont fini par conclure que la politique industrielle a bien eu un impact positif, mais que celui-ci n’est pas incroyable pour autant (6). Un exemple à ne pas ignorer d’une politique industrielle réussie est celui de la coopération stratégique entre les autorités indiennes et le secteur indien des logiciels. En 1977, l’Inde avait proposé à IBM un partenariat qui réservait 60% des parts aux entrepreneurs indiens. IBM avait refusé et avait déserté l’Inde six mois plus tard. Cet événement a déclenché l’âge d’or du secteur indien des logiciels. N’étant plus lié à IBM, le secteur s’est consacré aux dites plateformes ouvertes de programmation (Unix). Quand, dans les années quatre-vingt, les États-Unis ont décidé de passer des systèmes mainframe aux systèmes « client serveur » basés sur Unix, ce sont surtout les programmeurs indiens qui en ont profité. Car ils possédaient un avantage comparatif, entre autres parce que le gouvernement indien, dont les achats représentaient la moitié du marché des ordinateurs dans les années septante, avait déjà passé l’entièreté de ses ordinateurs sur Unix. Un exemple comparable d’une politique industrielle est celui du gouvernement japonais dans le domaine des superordinateurs, sauf que dans ce cas précis le Japon n’a finalement pas gagné la course (7).

Un exemple récent qui a poussé les chercheurs à conclure que le bien-être commun bénéficie d’une politique industrielle est celui de la production d’électricité par les éoliennes au Danemark (8). Ce cas est intéressant car il ne s’agit pas d’une politique industrielle « hard » ayant perturbé le commerce international par exemple via l’introduction de droits d’importation. Le gouvernement danois a obligé les producteurs d’électricité danois à acheter de « l’électricité verte » aux parcs éoliens à un prix imposé. Les consommateurs n’ont pas vraiment payé plus, parce que « l’électricité grise » était déjà assujettie à une taxe de CO₂ (justifiée par les effets sur l’environnement). Grâce à l’implémentation précoce de cette politique, le Danemark a vite gravi les échelons de la courbe d’apprentissage. Résultat, le pays fournit actuellement la moitié des éoliennes de par le monde entier.

L’histoire montre donc que la politique industrielle échoue souvent, mais qu’elle peut également réussir. Surtout lorsqu’elle mise sur l’innovation et la modernisation. Il est donc grand temps de sortir des tranchées strictement idéologiques. Le vrai défi consiste à analyser de façon objective si une politique industrielle spécifique mène au succès ou si elle ne sert que les projets de prestige qui engloutissent beaucoup d’argent. Un exemple représentatif est celui de l’industrie aéronautique. Les sceptiques sont d’avis que la politique industrielle dans ce domaine ne satisfait que les politiciens qui aiment les grands jouets brillants, tandis que d’autres justifient le rôle du gouvernement par la théorie des biens communs.

En tout état de cause, la politique industrielle agit sur l’offre. Les instruments mis en œuvre varient de la propriété publique (nationalisations) aux contrôles des prix ou la définition de standards. C’est ainsi que la Commission Européenne a joué un rôle important dans la réduction de l’impact sur l’environnement du secteur de l’automobile en imposant des normes

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : JAMAIS PARTIE, MAIS TOUJOURS DE RETOUR?

de plus en plus sévères pour l'émission de gaz des voitures. C'est un exemple type qui justifie l'intervention de l'état par l'imperfection du marché à la suite de l'absence d'un marché de polluants. Une alternative aux normes d'émissions serait par exemple une taxe CO₂.

Une des formes les plus controversées d'une politique industrielle est l'intervention de l'état qui a l'ambition de développer de dits champions nationaux. Les autorités françaises sont particulièrement habiles à se servir du libre marché des autres pays tout en protégeant leur propre marché français (cf. le marché de l'énergie). Le graphique 2 montre les 66 « pôles de compétitivité » créés par les autorités françaises afin d'aligner et de soutenir les projets dans différents domaines comme la biotechnologie, les biocarburants, l'environnement, l'aéronautique et la nanotechnologie. Les programmes VIA en Flandre et Marshall 2 en Wallonie ont le même objectif, sauf que les moyens et le dynamisme mis en œuvre sont peut-être moins prononcés. Les différents gouvernements nationaux ont de nouveau tendance à promouvoir leurs propres industries et il reste à voir comment la Commission Européenne, le gardien par excellence du libre marché européen, va réagir face à cette évolution. Il paraît que les règles européennes sont suffisamment flexibles pour permettre à la France de prendre des initiatives d'intervention par l'intermédiaire de l'état, si ces initiatives émanent de la « promotion internationale », de la formation et de l'apprentissage ou encore du capital d'amorçage.

Lors de chaque évaluation, il est important de se rappeler que la politique industrielle peut prendre des formes très diverses. Ainsi, tant la politique de soutien à la sidérurgie wallonne que la politique d'innovation qui a contribué à l'essor remarquable de Nokia en Finlande tombent sous la dénomination de « politique industrielle ». Ceux qui se contentent aujourd'hui de proclamer que le secteur de l'automobile constitue un secteur-clé pour notre pays devraient peut-être se rappeler qu'à l'époque il fut dit la même chose au sujet de la sidérurgie. Une question primordiale reste de savoir jusqu'où le soutien de l'état peut-il aller. Comme les moyens dont dispose le gouvernement ne sont pas limités par le succès commercial, il se peut qu'on suive trop longtemps certaines pistes d'innovation avant de constater qu'il manquait une base économique.⁽⁹⁾

Ayant été dépourvu de tout fondement intellectuel pendant de si longues années, la politique industrielle, ayant refait surface, prend des formes très défensives. Le gouvernement injecte des milliards d'euros afin de garder certains sites de production ouverts. Préserver l'emploi est le critère principal. Ce genre d'initiatives ne peut mener à des résultats durables que lorsqu'il existe une réelle création de valeur ajoutée pour laquelle des débouchés rentables peuvent être trouvés.

Si le seul résultat des subventions de l'état est qu'une usine de voitures reste ouverte quelques années de plus, sans chercher de vraie solution au problème de la surcapacité et de l'inadaptation des modèles produits, ces subventions ne constituent qu'un délai de grâce. Un état de choses clairement démontré en Wallonie et en ex-Allemagne de l'Est. Mulhouse dans les Vosges français, par contre, est un exemple de politique industrielle où des voitures électriques sont développées dans le cadre des pôles d'innovation au soutien national. Il est évident que, même si des conditions d'accompagnement sont remplies, le succès n'est pas garanti et les sceptiques peuvent par conséquent toujours trouver des exemples pour mettre en cause la politique industrielle. Il suffit d'en référer au projet Airbus qui ne connaît qu'un succès mitigé. Certes, les études ont montré que le projet a généré davantage de prospérité au niveau européen, mais il n'en est pas de même au niveau mondial (10).

3. La politique industrielle a un avenir

La politique industrielle va inévitablement gagner en force. Dès qu'un pays important prend l'initiative, les autres pays lui emboîtent le pas. En passant d'une économie autarcique à une économie de marché, la Chine a accordé un rôle très important à la politique industrielle. L'objectif officiel du pays consiste précisément à rattraper au plus vite le retard technologique par rapport aux concurrents étrangers. De par la taille de son potentiel de production et de par la détermination de ses dirigeants, la Chine a plusieurs leviers en main qui pourraient influencer la structure industrielle de la production mondiale. Le pays a une énorme capacité à adopter des technologies étrangères, mais aussi à développer de plus en plus ses propres technologies. La Chine ne rechigne pas à utiliser des instruments comme les subventions à l'exportation, les programmes de formation à très grande échelle ou encore les prêts préférentiels. Le pays parvient de plus en plus à déterminer les standards pour les produits (vidéo, télévision digitale, téléphonie cellulaire). (11)

L'Europe a beaucoup de secteurs d'entreprises qui ne desservent que les marchés de remplacement où il y n'y aura évidemment plus beaucoup de croissance importante. En plus, nous arrivons aux limites d'un système dans lequel notre productivité élevée compensait notre structure de frais élevés. Un tel système ne peut en effet continuer que si une grande partie de la population active est exclue du marché du travail à cause d'un mauvais rapport entre la productivité et le coût du travail. Notre modèle social ne peut continuer à être financé de cette manière.

La seule issue qui se présente à nous est de miser à fond sur une économie de la connaissance innovatrice. Or, une économie de la connaissance se développe difficilement au moyen de seules initiatives privées. La recherche fondamentale joue un rôle particulièrement important. Transformer les connaissances développées à l'université en applications commerciales que peuvent utiliser les sociétés représente un défi majeur (12).

Cette problématique est bien illustrée par les milliards de dollars que le président Bush a investis dans le développement de la cellule à combustible avant qu'il n'en résulte la première activité rentable. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, l'Union Européenne compte parmi ses principaux objectifs l'augmentation des investissements dans la recherche et le développement. Or, comme le montre le tableau 2, l'objectif des 3% du produit intérieur brut est bien loin d'être atteint. Remarquez que cet objectif peut être atteint si le gouvernement même investit plus et si la politique réussit à améliorer (la capacité d'investissement de) l'innovation privée.

Tableau 2 : Dépenses intérieures R&D (% PIB)

	Total	Privé	Public
Allemagne	2,51	1,67	0,84
Pays-Bas	1,7	0,9	0,8
France	2,08	1,09	0,99
EU-15	1,93	1,03	0,9
Belgique	1,87	1,1	0,77

Source : Conseil Central de l'Economie 2009

Déjà en 1813, Thomas Jefferson décrivait l'impact des idées comme suit : « He who receives an idea from me, receives instruction himself without lessening mine ; as he who lights his taper at mine, receives light without darkening me». Michael Boskin, opposé à toute politique industrielle et déjà cité ci-dessus, ne cessait de répéter qu'il lui était indifférent qu'une économie produise des pommes de terre («potato chips») ou des puces («computer chips»), tant il était opposé à toute politique industrielle. Or, en réalité, il existe une différence importante entre les deux, en raison des effets de déversement de l'électronique dans d'autres secteurs économiques. En plus, dans une économie de la connaissance, les producteurs de technologies dominantes peuvent dresser des obstacles anti-concurrentiels importants.

Le défi auquel nous sommes actuellement confrontés n'a rien en commun avec les décisions unilatérales qui ont été prises par le gouvernement français en 1934 afin d'éviter la faillite du constructeur automobile Citroën. L'idée qu'un pays ne puisse sauvegarder sa prospérité et l'augmenter uniquement si elle possède des avantages comparatifs importants est plus actuelle que jamais. La crise économique catastrophique a levé le tabou dans beaucoup de pays comme quoi les autorités ne peuvent prendre de responsabilité dans le support et le développement de ces avantages comparatifs. Il reste à savoir si de telles interventions ne sont pas en opposition avec les principes du libre marché de la globalisation (pensez au cas General Motors et à la saga Opel) et ne mènent pas à une sorte de course aux armes qui voit les différents états monter les enchères afin d'augmenter leur part du marché (cf. l'économie verte). Cela dépend beaucoup de la forme de soutien octroyé par les états. La fondation d'institutions et le développement du capital humain sont très différents de la création d'un tout nouveau secteur de l'économie avec les fonds publics. (13)

Dani Rodrik, professeur à Harvard, affirme depuis longtemps déjà que les pays qui sont capables de maintenir de grands secteurs industriels connaissent une croissance économique permanente importante. Heureusement pour nous, ce chercheur a également démontré que les chances de réussite ne sont pas déterminées par les facteurs de production qui sont disponibles d'emblée. Le facteur déterminant est la capacité d'un pays à exporter des biens sophistiqués. Cette constatation est moins favorable pour notre pays puisque nous fabriquons surtout des produits semi-finis. La Belgique doit donc surtout investir dans le but de monter plus haut sur l'échelle de la valeur ajoutée. (14)

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : JAMAIS PARTIE, MAIS TOUJOURS DE RETOUR?

Pour qu'un développement industriel puisse réussir, il est indispensable de reconnaître que ni le secteur public, ni le secteur privé n'ont une connaissance privilégiée des technologies du futur. Les pays qui parviennent à créer une coopération stratégique entre industrie et secteur public peuvent créer un avantage comparatif. Un exemple serait le développement du marché des biocarburants, un marché qui ne verra jamais le jour sans le soutien des instances publiques. Même si les biocarburants étaient concurrentiels, ils ne seront offerts par les stations-service que lorsque la demande sera suffisante. Mais il n'y aura pas suffisamment de demande tant que les consommateurs craignent que l'offre ne soit insuffisante. Les autorités peuvent résoudre ce type de problèmes de coordination avec des incitants financiers ou avec une régulation. (Ceci dit, il sera alors essentiel de prouver que la société dans sa totalité bénéficie bien des biocarburants, chose qui reste encore à démontrer). En plus, beaucoup de nouvelles technologies nécessitent d'importants investissements en amont et en aval de la chaîne de production. L'analogie suivante permet peut-être de rendre plus clair le besoin d'un mécanisme de coordination dans la politique industrielle : nous sommes tous capables de nous imaginer la frustration du jeune diplômé qui entend partout que seuls les candidats expérimentés ne sont retenus ; alors, comment peut-il acquérir cette expérience ?

Cette nouvelle génération de politique industrielle repose souvent sur l'idée d'une économie géographique qui a démontré l'importance de ce qu'on appelle « les effets de l'agglomération ». Les pôles ainsi créés peuvent devenir une vraie terre nourricière pour l'innovation. C'est ainsi que les Etats-Unis ont développé d'importantes niches industrielles en Caroline du nord, dans le corridor de la Route 128 et évidemment dans la Silicon Valley. L'effet de déversement positif entre les sociétés peut d'ailleurs justifier la promotion d'une création de pôles d'entreprises par le gouvernement.

4. Le consensus de Washington et l'après

Le célèbre texte de Sir John Williamson, écrit en 1990, constitue la doctrine de ce qu'on appelle le Consensus de Washington. Dans les années 90, ce texte fut considéré comme une sorte de bible et inspira toute une génération de technocrates. En résumé, le texte recommandait de stabiliser, de privatiser et de libéraliser. Ce modus operandi est pour certains aux antipodes d'une politique industrielle dynamique. Force est de constater aujourd'hui (constat que partage John Williamson) qu'une gestion basée sur le Consensus de Washington ne constitue pas un gage de réussite comme espéré initialement. (15). Citons en exemple les résultats désastreux de l'Amérique Latine et, à contrario, le succès implacable des pays comme la Chine ou l'Inde qui paradoxalement, n'ont jamais suivi (appliqué) le Consensus de Washington (16). La question actuelle est de savoir ce qui va remplacer le Consensus de Washington. Ce qui est sûr, c'est qu'il faudra absolument ouvrir la diversité de gestion et promouvoir les réformes sélectives ainsi que l'expérimentation. Les pays qui appliquent un capitalisme d'état comme la Chine ont même tendance à suivre des doctrines conventionnelles comme le protectorat commercial et la prise en charge par l'état de certains secteurs industriels.

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : JAMAIS PARTIE, MAIS TOUJOURS DE RETOUR?

Bien évidemment cette analyse déçoit les personnes qui tablaient sur quelques conseils simplistes. Malheureusement les différentes études ont montré qu'il n'existait pas de formule magique contrairement à ce que prétendait le fameux rapport de Collier et Dollar en 2001 (17). Cette croyance provient du fait que les recommandations classiques - qui peuvent même émaner de la Commission Européenne - sont focalisées uniquement sur une amélioration du facteur "efficacité".

Il est démontré clairement que la régularisation neutralise un certain nombre de pertes de monopole. Même si l'expérience nous a enseigné que les études sur l'efficacité ne sont pas mauvaises, elles ne s'attardent pas suffisamment sur les bienfaits qui accompagnent une croissance économique. Or la recherche de facteurs favorisant une meilleure croissance (une efficacité dynamique) est beaucoup plus difficile que l'étude statique et standard des allocations de moyens. Un exemple : il existe un grand intérêt pour les gaspillages au sein de la santé qui peuvent atteindre des sommes importantes. Mais puisque les dépenses en matière de santé publique doublent tous les dix ans, il est difficile de considérer qu'une amélioration de quelques pourcents soit l'unique défi à relever (18).

Ce qui est sûr aussi c'est qu'en appliquant le Consensus de Washington aux recommandations comme par exemple celles du FMI, on a oublié que certaines recommandations (comme la flexibilité des marchés du travail) ne pouvaient s'appliquer d'une seule façon. Il existe différentes interprétations en fonction des pays. Les prises de position simplistes sont à éviter comme celle qui consiste à croire de nos jours que l'Occident devrait s'inspirer du dirigisme chinois. De même il est tout aussi stupide de considérer que le système chinois est nul.

En Chine, il arrive fréquemment que les projets soient aux mains des dirigeants locaux, alors que nous, occidentaux, estimerions que ces projets soient laissés aux investisseurs. Dans une Chine où les titres de propriété ne sont pas toujours bien définis, cette manière de faire peut être une bonne chose et peut être gage de réussite. Jusqu'à l'avènement d'un système juridique efficace, cette gestion n'est pas mauvaise en soi. Trop souvent, les conseillers occidentaux ont voulu imposer une politique du "first best". Cela signifie qu'un pays sous-développé n'aurait pour seule consigne que celle de se développer. Ce qui ne fait pas avancer les choses (19).

Tableau 3: deux variantes du consensus de Washington

Le Consensus de Washington	Une Extension au Consensus de Washington
Rigueur budgétaire	Gouvernance corporate
Réorientation des dépenses publiques	Système anti-corruption
Réforme fiscale (de l'imposition)	Flexibilité au niveau du marché de l'emploi
Libéralisation financière	Accords Organisation Mondiale du Commerce
Des taux de change compétitifs	Standards financiers
Libéralisation du marché de l'emploi	Libéralisation du marché des capitaux
Ouverture aux investissements étrangers	Un régime des taux de change
Privatisation	Banque centrale indépendante
Déréglementation	Des filets de sécurité sociale
Droits de propriété	Une réfléchie réduction de la pauvreté

On peut avoir du respect pour le modèle chinois mais il serait idiot de vouloir s'en inspirer trop. Les différentes études ont montré que leur système de croissance reposait avant tout sur une assimilation de la masse, une option qui ne pourrait s'appliquer aux pays européens. On ne peut pas délocaliser un modèle qui repose sur une accumulation factorielle vers des économies développées qui puisent leur essor d'une productivité globale. Cela n'empêche pas que nous pouvons admirer (et peut-être nous en inspirer) leur manière de diriger avec force et fermeté et prendre en considération le travail en commun. (20)

5. Les dix commandements d'une politique industrielle moderne

Afin d'établir une check-list sommaire qui pourrait s'avérer utile pour juger la politique industrielle, nous devons étudier le pourquoi de nos échecs et de nos succès passés. Une condition indispensable pour éviter tout gaspillage de fonds publics serait de soutenir uniquement les nouvelles technologies (les industries sunrise plutôt que sunset). (I) En effet, une gestion positive ne peut se développer qu'en dehors d'un secteur structurel qui décline. Tout d'abord il est nécessaire de faire la distinction entre une politique industrielle et des mesures directives comme l'outplacement et l'assistantat social lors de restructurations.

Deuxièmement, il est nécessaire d'établir des objectifs précis. Et si ceux-ci ne sont pas atteints dans les délais fixés, toute aide financière serait suspendue. Dans cette idée, le souci de transparence (d'autant plus à l'ère d'internet) est une condition essentielle. Sinon il n'existerait aucune garantie que l'évaluation ne s'effectue correctement. Il est tout aussi primordial d'avoir à l'esprit que le succès n'est jamais garanti. C'est pourquoi, dans le cas où un projet n'aboutirait pas, il faudra impérativement réduire les coûts. Il faut donc récompenser les gagnants sans pénaliser les perdants (mais en les laissant tomber) (21) (II)

L'expérience des vingt dernières années nous montre que le talon d'Achille du modèle industriel consiste dans une incapacité politique à arrêter toute aide financière en cas d'évaluation négative. Une gestion ferme n'est pas diamétralement opposée à un contrôle démocratique. Il faut d'emblée penser à instaurer une balance équilibrée entre politiciens et gestionnaires d'un certain programme. (III)

Quatrièmement, il s'agit de stimuler certaines activités du futur plutôt que de favoriser certains secteurs dans leur totalité. Ceci afin d'éviter que le programme ne soit sans contrôle, en cas de délimitation insuffisante. (IV)

Par ailleurs, toute aide du gouvernement ne se justifie que si des externalités claires sont générées avec une place prépondérante pour les projets d'essai qui créent un effet de démonstration intéressant. Il n'est pas judicieux que l'état soit lui-même en charge de l'identification de problèmes de coordination. Il est par contre tout à fait nécessaire de se renseigner auprès des entreprises. (V)

Il faut donc que soient évalués régulièrement les coûts et les dépenses des actions menées par les instances publiques. En aucun cas, lors de ces évaluations, le calcul ne peut concerner qu'un seul secteur car il faut absolument générer des bénéfices pour l'ensemble de la société (bénéfices financiers ou autres). De telles évaluations ne sont absolument pas triviales puisqu'il arrive très fréquemment qu'une politique se concentre sur quelques privilégiés tandis que les coûts et les dépenses de l'économie restante sont beaucoup plus disparates.

Enfin, il faut éviter qu'une relation privilégiée de certaines entreprises avec le gouvernement ne crée une quelconque concurrence déloyale. Pour ce faire, il faut continuer à profiter des

avantages de la sélection par le jeu de la concurrence. (VI)

Conditions ultérieures

Une politique industrielle ne doit pas “élire des gagnants” mais identifier les projets qui engendreront des bénéfices importants pour l’ensemble de l’économie (cfr l’apparition de l’internet). Ce sont souvent des investisseurs privés qui prennent le risque de tels projets tandis que les bénéfices doivent être partagés rapidement. Cela engendre un sous-investissement dans des projets qui seraient susceptibles pourtant de créer d’importants bénéfices externes. Afin de remédier à ce problème, les coûts de la recherche fondamentale devraient peut-être tous pris en charge par l’état, tandis que la recherche appliquée bénéficierait d’une coopération entre l’état et le secteur privé. Par ailleurs, il semble utopique de vouloir implanter de toutes nouvelles activités. Soyons réalistes et posons-nous la question suivante: notre pays possède-t-il réellement les bases nécessaires pour pouvoir se développer ? Concrètement cela suppose qu’il faille miser sur des secteurs pour lesquels il existe déjà un knowledge et des traditions R&D. Cela n’est pas le cas en ce qui concerne la production d’une voiture « verte » entière, par exemple, mais bien pour la production de certains éléments de cette voiture. (VII)

Toute coopération entre état et secteur privé doit avoir lieu dans le respect mutuel de la spécificité de chaque entité.(VIII) Le devoir de l’état consiste à prendre en compte l’intérêt général. Il faut éviter à tout prix qu’un partenaire privé ne se sente freiné dans son autonomie de gestion (p. ex. les décisions sur l’effectif du personnel). Chaque entité doit pouvoir exercer librement ses compétences et ne pas vouloir empiéter sur celles de l’autre. Il est important de trouver un juste équilibre au sein de cette collaboration bilatérale. N’oublions pas qu’il n’existe pas seulement une bonne politique industrielle et une mauvaise. Une alternative se pose : le fait de n’opter pour aucune politique industrielle, ce qui est encore différent. Mener une politique industrielle n’est qu’un des rôles du gouvernement. Ce gouvernement doit avant tout rendre le climat « entrepreneurial » général plus attrayant. Il est évident que le moteur principal d’un essor économique futur sera étroitement lié à notre créativité en fonction du marché. Le système économique chinois obtient de très bons résultats parce qu’il part de la case départ. Cette situation n’est en rien comparable à celle de notre économie dite « mature ». Chez nous l’essor économique résultera d’un processus de recherches, d’expérimentations et d’échecs plutôt que d’une gestion pure et dure. (IX)

En matière d’innovation, mieux vaut adopter une attitude modeste : le manque de confiance et d’assurance est réel et touche tant le secteur privé que le gouvernement.

Enfin se pose la question cruciale : à savoir dans quelle mesure une politique industrielle développée au niveau d’un état doit-elle prendre en considération les coûts et les bénéfices engendrés hors de ses frontières ? Cela implique évidemment une coordination entre pays européens. Pas seulement parce qu’il y a implication physique des pays frontaliers mais surtout parce que les avantages d’échelle nécessaires ne peuvent se développer à l’intérieur d’un seul (et petit) pays. Il est évident que ceci devra se faire selon les règles du marché intérieur européen et celles de l’Organisation Mondiale du Commerce. (X)

Le succès n’est toutefois jamais garanti même lorsque toutes ces conditions sont remplies. De nos jours les attentes en matière de politique industrielle sont si grandes que le risque de déconvenue est bien réel.

Tableau 4 : les dix commandements d'une politique industrielle

Tableau 4 : les dix commandements d'une politique industrielle

I	Sunrise au lieu de sunset
II	Evaluation transparente et régulière
III	Un développement rigoureux de la capacité de gestion
IV	Des domaines spécifiques, pas de secteurs entiers
V	Générer suffisamment d'externalités
VI	Pas de perturbation de la concurrence
VII	Une collaboration équilibrée entre état et secteur privé
VIII	Se baser sur le know-how existant
IX	Le climat entrepreneurial prime sur la politique industrielle
X	Le respect du marché intérieur européen et des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce au pied et à la lettre

6. Quel est le contenu d'une politique industrielle moderne ?

Vu qu'une politique industrielle "forte" ne répond pas aux commandements évoqués ci-dessus, nous n'aurons plus qu'à nous montrer créatifs et trouver d'autres formes de politique industrielle plus douces. Instaurer une régulation qui imposerait des standards de qualité très élevés (p.ex. avec un impact écologique) pourrait être une option. Par ailleurs il est également important de prévoir les infrastructures nécessaires. Créer des prix pour des projets innovants et proposer une assistance technique pour dynamiser les études universitaires constituent deux idées intéressantes. Une autre idée novatrice : la création d'un système de ventes publiques où les autorités auraient la possibilité de surenchérir pour des brevets intéressants. Cela permettrait, par exemple dans le domaine pharmaceutique, de réduire le fossé qui existe entre les prix bas des médicaments et l'attrait pour la recherche pharmaceutique. (22)

Des études récentes ont montré que le rôle des autorités dans le soutien de la transformation du système technologique était le plus efficace lorsque la politique était centralisée au sein des institutions, qu'elle était consistante en interne et qu'elle bénéficiait du soutien politique fort (« embeddedness »). (23) Une gestion imposée par les autorités n'a donc aucune bonne raison d'être. Au lieu de sélectionner des gagnants il faut soutenir un processus de découverte spontanée de projets, en prenant aussi en considération le besoin de coordination en matière de création de pôles. Il faut arrêter certaines mesures comme celle qui consiste à donner des subsides à l'export ou de proposer des régimes imposables adaptés (politique industrielle « forte »), et attirer les grandes compagnies multinationales chez nous pour venir produire certaines composants ou pour partager les connaissances et le savoir-faire.

Au lieu de dérégler les courants économiques, nous devrions nous appliquer à attirer des investisseurs étrangers. Par conséquent, il ne serait plus question de protéger à tout prix les producteurs de notre pays (chose qui s'est souvent avérée inefficace) mais il s'agirait de mettre toute notre énergie au service de la création de nouvelles activités. Dès lors, il ne

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : JAMAIS PARTIE, MAIS TOUJOURS DE RETOUR?

serait plus question de dérégler les prix du marché mais de s'attaquer aux problèmes de coordination qui constituent les bases théoriques d'une politique industrielle. (24)

Dans le cas où la politique industrielle du futur s'avèrera plutôt "soft" que forte et consistera surtout à attirer des investisseurs étrangers, il faudra la considérer comme étant bien plus qu'une simple alternative aux réformes structurelles auxquelles un pays comme la Belgique aspire tant. Des réformes structurelles (25-28) du marché de l'emploi, un gouvernement efficace, une gestion intelligente des impôts et de l'énergie, une modernisation des soins de santé et une gestion des pensions ne sont pas seulement souhaitables parce qu'ils concernent la population mais aussi parce qu'ils rendront notre pays à nouveau attrayant!

Ivan Van de Cloot

Economiste en chef

Think-tank indépendant pour une croissance économique et une protection sociale durables

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE : JAMAIS PARTIE, MAIS TOUJOURS DE RETOUR?

- (1) W. Baumol, R. Litan and C. Schramm, *Good capitalism, bad capitalism and the economics of growth and prosperity*, Yale University Press, 2007.
 - (2) Buchanan, J. (1987), 'The constitution of economic policy', *American economic review*, 77, p. 243-250
 - (3) Fiorina, Morris P., 1977, 'Congress, keystone of the Washington establishment', New Haven: Yale University Press
 - (4) Hobday, M., H. Rush and J. Bessan, *Approaching the innovation frontier in Korea: the transition phase to leadership*, *Research Policy*, Volume 33, Issue 10, December 2004, p. 1433-1457
 - (5) Choung, J. H. Min, M. Park, 'Patterns of knowledge production: The case of information and telecommunication sector in Korea', *Scientometrics*, Volume 58, Number 1, September, 2003
 - (6) Pack, H., 2000, 'Industrial policy: growth elixir or poison?', *World Bank Research Observer*, vol 15, nr 1, p. 47-67
 - (7) Udell, Jon, (1993), 'India's software edge', *Byte*, V. 18, nr 10
 - (8) Hansen, J., C. Jensen and E. S. Madsen, "The establishment of the Danish windmill industry—Was it worthwhile?" *Review of World Economics*, Volume 139, Number 2, June, 2003
 - (9) Besley, T. and P. Seabright (1999), 'The effects and policy implications of state aids to industry: an economic analysis', *Economic Policy*, 28.
 - (10) Greg Linden, 'China Standard Time: A Study in Strategic Industrial Policy', *Business and politics*, vol 6, no 3
 - (11) Damien Neven, Paul Seabright, 'European Industrial Policy: The Airbus Case', *Universit  de Lausanne, Facult  des HEC*
 - (12) Eaton, J., Gutierrez, E. and Kortum, S. (1998), 'European technology policy', *Economic Policy*, 27(October).
 - (13) Romp, W. and J. de Haan (2005), 'Public capital and economic growth: a critical survey', *EIB Papers*, 10(1).
 - (14) Rodrik, Dani, 'Industrial Development: stylized facts and policies, in *Industrial Development for the 21st Century*', United Nations
 - (15) Kuczynski P-P. and J. Williamson (2003), (*After the Washington Consensus: Restarting Growth in Latin America*), Institute for International Economics, Washington, DC
 - (16) Yussuf, (2003), 'Innovative East Asia: The Future of Growth', World Bank, Oxford Univ. Press
 - (17) Collier, Paul and David Dollar, (2001), 'Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals', *World Development*, Vol. 29 (11), pp. 1787-1802
 - (18) *Helaas ontgaat het veel economen tot op vandaag aan begrip voor het verschil tussen beleid dat (statistische) effici ntie bevordert en groei.*
 - (19) Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco (2005), "Growth Diagnostics," John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Massachusetts).
 - (20) Young, A., Jong-Il K. en L. Lau, (1995), 'The sources of Asian economic growth', *Canadian Journal of economics*, 29, S 448-54
 - (21) Rodrik D (2004). 'Industrial policy in the twenty-first century', UNIDO, , John F. Kennedy School of Government, Boston
 - (22) Kremer, M., 'Patent Buyouts: A Mechanism for Encouraging Innovation full access', *Quarterly Journal of Economics* November 1998, Vol. 113, p. 1137-1167
 - (23) Chandra, V. en S. Kolavalli (2006), 'Technology, adaptation and exports: how some countries got it right', World Bank
 - (24) Harrison, A. en A. Rodriguez-Clare (2009), 'Trade, foreign investment and industrial policy', *Handbook of Development Economics*, Elsevier
 - (25) De Vos, M. en J. Konings, (2007) "Van baanzekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt", Itinera Institute
 - (26) Hindriks, J. (2008), *Copernicus voorbij, van verwarring naar consensus?: een draaiboek voor een beter overheid*, Itinera Institute
 - (27) Albrecht, J., (2009) *Energietransitie: sneller naar een groener systeem?*, Itinera Institute
 - (28) Daeu, F. en D. Cranach (2008), *De toekomst van de gezondheidszorg: diagnose en remedies*, Itinera Institute
-