Politique industrielle

INTRODUCTION 1

1. LA POLITIQUE INDUSTRIELLE FONCTIONNE-T-ELLE ? 2
2. QUELS TYPES DE POLITIQUES INDUSTRIELLES SONT EFFICACES ? 3
3. LA POLITIQUE INDUSTRIELLE POUR LES TRANSITIONS VERTE ET NUMÉRIQUE 4
4. COMMENT L'ÉCONOMIE POLITIQUE AFFECTE-T-ELLE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ? 5
5. LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EST-ELLE COMPATIBLE AVEC LA RÉFORME DE L'ENVIRONNEMENT DES ENTREPRISES ? 6
6. LA POLITIQUE INDUSTRIELLE SERT-ELLE LES PAUVRES ? 6
7. QUE PEUVENT FAIRE LES DONATEURS? 6

Principaux points à retenir :

⏩ Certains affirment que la politique industrielle est la seule à pouvoir générer une véritable croissance, d'autres qu'elle n'a pratiquement jamais fonctionné. Parfois, les mêmes preuves sont citées à l'appui des deux arguments.

⏩ Il existe un débat permanent sur les secteurs que la politique industrielle devrait cibler, le cas échéant. Toutes les industries ne sont pas également utiles au développement, certaines peuvent être bonnes pour l'emploi de masse, mais permettent peu d'apprentissage technologique.

⏩ La politique industrielle est une approche relativement exigeante. Pour être efficaces, sa conception et sa mise en œuvre doivent tenir compte à la fois des capacités et de la volonté politique d'un gouvernement.

⏩ La politique industrielle suscite un intérêt croissant dans l'ensemble de l'échiquier politique de nombreux pays, pour diverses raisons, notamment en réponse à la crise financière mondiale de 2008 et à la récente pandémie de COVID-19.

Introduction

La politique industrielle est définie comme l'effort stratégique de l'État pour encourager le développement et la croissance d'un secteur de l'économie. La CNUCED (2009) définit la politique industrielle comme un "effort concerté, ciblé et conscient de la part du gouvernement pour encourager et promouvoir une industrie ou un secteur spécifique à l'aide d'un ensemble d'outils politiques". Pack et Saggi (2006) fournissent une définition plus détaillée : "tout type d'intervention ou de politique gouvernementale sélective qui tente de modifier la structure de la production en faveur des secteurs censés offrir de meilleures perspectives de croissance économique d'une manière qui ne se produirait pas en l'absence d'une telle intervention dans l'équilibre du marché". Cette note explore six questions et débats clés de la politique industrielle.

Pour ceux qui souhaitent explorer le sujet de la politique industrielle plus en détail, visitez la page de connaissances du DCED sur la politique industrielle.

Les partisans de la politique industrielle affirment qu'il s'agit du seul paradigme permettant une croissance et une transformation économiques réelles. Dans cette perspective, le développement consiste à identifier et à promouvoir les technologies et les activités les plus pertinentes pour la croissance économique. Par exemple, certains économistes plaident pour un "État entrepreneur", qui recherche sans relâche de nouvelles opportunités de croissance (Mazzucato, 2018 (livre), son "pamphlet" original sur l'État entrepreneurial Mazzucato, 2009 (accès libre) et son court discours TED (2013)).

Mai 2021

Ces défenseurs affirment que les pays en développement ne pourront jamais sortir de la dépendance à l'égard de l'aide "s'ils sont incapables d'utiliser les politiques industrielles (dont) ils auront besoin pour transformer leurs industries nationales, diversifier leurs économies et constituer leurs propres bases fiscales au fil du temps" (Rowden, 2011).

D'autres soutiennent que les marchés allouent déjà les ressources de manière efficace et que les gouvernements ont peu de chances d'améliorer la situation. Les économistes ont souligné la difficulté de réaliser des interventions bien ciblées et efficaces dans la pratique. Les preuves utilisées à l'appui de ces deux arguments peuvent reposer sur les mêmes exemples, mais être interprétées ou formulées de manière différente ; l'industrie automobile indienne et l'industrie du vêtement du Bangladesh sont utilisées pour montrer à la fois que la libéralisation "fonctionne" et que la politique industrielle "fonctionne" (Khan, 2014).

1. La politique industrielle fonctionne-t-elle ?

Un certain nombre de facteurs ont conduit à l'intérêt croissant pour la politique industrielle. Tout d'abord, la politique industrielle a été de plus en plus utilisée comme une réponse aux crises. Les gouvernements occidentaux ont cherché à intervenir plus fortement dans les industries nationales après la crise financière mondiale de 2008, et plus fortement encore en réponse à la pandémie de COVID-19, pour relancer les économies et "reconstruire en mieux" (INET, 2021 ; IISD, 2020).

Deuxièmement, le succès de nombreuses économies d'Asie de l'Est, et plus récemment de la Chine, est souvent associé à la politique industrielle. Certains défenseurs de la politique industrielle affirment également que, malgré leur promotion du libre marché à l'étranger, les **pays riches ont souvent utilisé la politique industrielle dans le cadre de leurs propres stratégies de développement** (Chang, 2008 ; Chang, 2019 Mazzucato, 2013).

Dani Rodrik (2020) identifie une variété de tendances qui ont contribué à ce regain d'intérêt, suggérant (troisièmement) qu'il y a eu un repli des pays en développement contre l'approche fondamentaliste du marché, et une demande de politiques gouvernementales proactives, à la lumière des insuffisances dans la qualité réelle des emplois manufacturiers générés. Enfin, la politique industrielle est également de plus en plus considérée comme un outil important pour les transitions économiques vertes et numériques, en particulier dans le contexte de l'évolution des dynamiques géopolitiques (CE, 2020).

D'autre part, les critiques soulignent que des **politiques industrielles mal conçues risquent d'avoir des résultats pires que les défaillances du marché auxquelles elles cherchent à remédier**. Certains affirment que le manque de transparence et de capacité technique des décideurs politiques dans les pays à faible revenu conduit souvent à des politiques industrielles mal conçues. Une autre préoccupation concerne l'aspect pratique de la politique industrielle ; les accords commerciaux internationaux interdisent de nombreux outils de politique industrielle active, même si les pays les moins avancés bénéficient parfois d'une plus grande souplesse.

Alors que les débats se poursuivent sur les mérites de la politique industrielle, l'attention se porte de plus en plus sur la *manière* de la concevoir et de la mettre en œuvre. Cinq questions de "comment faire" actuellement discutées par les experts et les praticiens sont présentées dans les sections suivantes.

2. Quels types de politiques industrielles sont efficaces ?

L'un des aspects de ce débat est de savoir si les gouvernements doivent utiliser les politiques industrielles pour tirer le meilleur parti de l'avantage comparatif actuel de leur pays, ou s'ils doivent plutôt investir dans des industries à forte productivité qui ne sont pas compétitives à court terme. Selon Justin Yifu Lin, ancien premier vice-président de la Banque mondiale, lorsque les politiques industrielles échouent, cela est "principalement dû à l'incapacité des gouvernements à aligner leurs efforts sur la base de ressources et le niveau de développement de leur pays" (Lin, 2010). Pour Lin, les pays en développement devraient d'abord chercher à tirer profit des produits et services (essentiellement à forte intensité de main-d'œuvre et de ressources) pour lesquels ils sont actuellement les plus compétitifs (voir également Khan (2012) pour un argument similaire). Ce faisant, ils accumuleront du capital humain et physique. Ce capital, selon Lin, peut être réinvesti au fil du temps dans des industries plus productives. Plusieurs méthodologies sont à la disposition des donateurs et des gouvernements qui cherchent à identifier les avantages concurrentiels (voir par exemple German Development Institute, 2016).

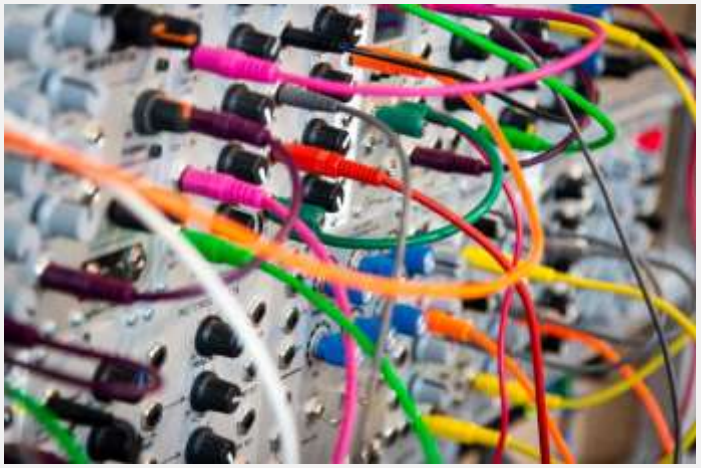
Ha-Joon Chang (2019), en revanche, soutient que les pays en développement devraient définir leur avantage comparatif. Pour Chang, le coût du déplacement du capital entre les industries (par exemple, des machines à coudre aux usines automobiles) signifie que les pays devraient promouvoir activement les industries à haute productivité à un stade précoce de leur développement. Un débat entre Justin Yifu Lin et Ha-Joon Chang (2009) fournit de plus amples informations sur ce sujet.

Dani Rodrik (2008) affirme que la politique industrielle "ne concerne pas l'*industrie* en soi", mais que "les politiques ciblées sur l'agriculture non traditionnelle ou les services se qualifient autant que les incitations sur les fabricants". Certains soutiennent que si l'industrie manufacturière doit bénéficier d'un traitement politique spécial, les gouvernements ne doivent pas favoriser des industries manufacturières particulières (ONUDI, 2011). Une façon d'y parvenir est d'améliorer les infrastructures dont les fabricants ont besoin, par exemple en créant des zones économiques spéciales (par exemple, Banque mondiale, 2016). Les critiques font valoir qu'une telle approche peut n'attirer que des investissements à court terme et n'avoir que peu, voire pas, de retombées positives sur l'économie au sens large (Farol and Akinci, 2011). Le site Banque mondiale (2016) résume les facteurs de réussite des zones économiques spéciales, sur la base des expériences menées dans différents pays.

3. La politique industrielle pour les transitions verte et numérique

Le regain d'intérêt pour la politique industrielle, dans l'ensemble de l'échiquier politique, se traduit par un intérêt croissant pour les secteurs verts et numériques. La politique industrielle verte implique que les gouvernements veillent à ce que les industries "vertes" soient prioritaires, afin d'assurer la transition générale vers une économie à faible émission de carbone. Le défi consiste à combiner les considérations économiques et environnementales. La politique industrielle verte pourrait consister, par exemple, à veiller à ce que les technologies vertes comme l'énergie solaire reçoivent des investissements adéquats, à orienter la recherche et le développement vers l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, à créer des incitations fiscales pour les actions écologiques des entreprises ou à mettre en œuvre des règles de marchés publics écologiques (par exemple, CE, 2016). Dani Rodrik (2014) suggère que les arguments théoriques en faveur de l'utilisation de la politique industrielle pour faciliter la croissance verte sont assez solides. Le PNUE et DIE (2017) proposent plusieurs mesures de politique industrielle pour équilibrer la création de richesses et la durabilité environnementale, illustrées par des exemples de quatre pays. Ils montrent que l'allocation des ressources basée sur le marché a peu de chances de favoriser un changement structurel positif, mais que la politique industrielle verte a le potentiel de fournir des co-bénéfices sociaux et économiques, ainsi que des améliorations environnementales (pour des exemples, voir GGKP, 2020 (enregistrement du webinaire)).

Plus récemment, un débat a eu lieu sur la meilleure façon de "reconstruire en mieux" après la pandémie mondiale COVID-19, beaucoup (par exemple, INET, 2021 ; OCDE, 2020) affirmant que la crise peut être utilisée comme un stimulus positif pour réorienter l'attention des politiques afin de favoriser une reprise résiliente et respectueuse de l'environnement. L'intervention de l'État est devenue la norme dans de nombreux pays tout au long de la pandémie, créant ainsi un précédent pour d'autres interventions. Les gouvernements sont sous pression pour intégrer des stratégies industrielles vertes à tous les niveaux de la réponse COVID-19, des politiques de " sauvetage " d'urgence aux plans de relance économique à moyen terme, en passant par la planification de la transition à plus long terme (PIGE, 2020).



Le rôle de la politique industrielle dans la promotion de l'économie numérique fait également l'objet d'une attention croissante. Les premières innovations numériques étaient souvent le résultat direct des investissements gouvernementaux dans la R&D liée à la défense et à la sécurité. Mais les gouvernements disposent de nombreux autres leviers pour encourager le progrès numérique, par exemple en tant que régulateur pour encourager la concurrence entre les entreprises, en tant que promoteur de la demande par le biais de subventions et de la fiscalité, en tant que client par le biais des marchés publics, et potentiellement en tant qu'investisseur dans les nouvelles technologies pour accélérer leur commercialisation (CNUCED, 2018). Au niveau régional, une politique industrielle coordonnée pourrait contribuer à étendre et à intégrer les infrastructures numériques et à accélérer la diffusion

et l'adoption des nouvelles technologies grâce à des investissements transfrontaliers (CE, 2021).

4. Comment l'économie politique affecte-t-elle la politique industrielle ?

L'un des dilemmes auxquels sont confrontés les décideurs des pays en développement est que, si "la *nécessité* de corriger les défaillances du marché est beaucoup plus grande que dans les sociétés riches et institutionnellement avancées, la *capacité* du secteur public à remédier à ces défaillances est également beaucoup plus limitée" (Altenburg, 2011). Une forte capacité administrative de la part des décideurs politiques est nécessaire. Cela inclut "des **objectifs clairs, des mesures politiques détaillées, des budgets adéquats et un suivi efficace**" (Banque asiatique de développement, 2015). Le gouvernement doit avoir une parfaite maîtrise des informations sur le marché recueillies sur le terrain.

Les gouvernements d'Asie de l'Est entretenaient de bonnes relations et un dialogue continu avec le secteur privé. Dans certains pays en développement, c'est aujourd'hui l'inverse qui se produit : la majorité des propriétaires d'entreprises sont alliés à l'opposition politique. L'équité était un autre facteur de réussite essentiel des politiques industrielles de l'Asie de l'Est ; l'octroi de privilèges était subordonné aux résultats à l'exportation (Lall, 2004). Dani Rodrik (2008) met en évidence un facteur connexe : la capacité des gouvernements à reconnaître leurs erreurs et à retirer leur soutien avant que cela ne devienne trop coûteux. En Corée du Sud, par exemple, le fait de ne pas atteindre les objectifs d'exportation peut entraîner non seulement la perte de la subvention, mais aussi le transfert de l'usine à un autre *chaebol* (conglomérat industriel) (Khan, 2014 ; Chang, 2019). Lorsque la menace de telles pratiques d'application est crédible, les entreprises sont incitées à accroître leur compétitivité ; il est toutefois peu probable que ce soit le cas lorsque les systèmes de gouvernance clientélistes et patrimoniaux augmentent le risque que les politiques soient captées par des groupes d'intérêts particuliers (Khan, 2013). **En outre, les compétences et les ressources nécessaires pour concevoir, mettre en œuvre et suivre les politiques industrielles font souvent défaut dans les pays en développement**.

Certains soutiennent donc que **plus les capacités, la responsabilité et l'engagement du gouvernement sont faibles, plus la sophistication des politiques industrielles auxquelles on peut faire confiance est faible** (par exemple, Lall, 2004). Lorsque certaines conditions préalables ne sont pas réunies et que le risque de capture politique est trop élevé, il peut être nécessaire de se concentrer sur des mesures de renforcement de la responsabilité et sur la promotion d'un environnement favorable aux entreprises (par exemple, Kaufmann et Krause, 2011). Altenburg (2011) observe cependant que certains **gouvernements ont réussi à promouvoir l'industrialisation** et ont développé des bureaucraties plus efficaces et transparentes, **malgré leurs mauvaises performances dans d'autres aspects de la gouvernance**. Ce constat rejoint celui de Khan (2012), qui suggère que des **succès progressifs en matière d'industrialisation peuvent également être obtenus dans des pays où les règlements politiques sont moins favorables**, grâce à des stratégies de politique industrielle étroitement définies et pragmatiques qui commencent par des contraintes critiques dans des secteurs de croissance potentiels où il semble possible de développer des capacités de gouvernance pertinentes, et d'obtenir des résultats. L'économiste Joseph Stiglitz soutient que "les limitations de la capacité des gouvernements devraient affecter le choix des instruments pour mener des politiques industrielles, mais pas le fait qu'ils doivent entreprendre des politiques industrielles." (Stiglitz, 2016).

5. La politique industrielle est-elle compatible avec la réforme de l'environnement des entreprises ?

Depuis de nombreuses années, la communauté des donateurs soutient les réformes dans les pays en développement qui améliorent l'environnement des entreprises en réduisant les contraintes juridiques, institutionnelles et réglementaires pour toutes les entreprises, et en favorisant la concurrence (DCED, 2008). Cette approche est souvent considérée comme très différente de la politique industrielle, car cette dernière implique des interventions directes ciblant des entreprises ou des secteurs spécifiques et vise à modifier la structure de l'économie.

Un document du DCED (DCED, 2013) évalue la compatibilité de ces deux approches et constate que la **réforme de l'environnement des entreprises est compatible avec ce que certains auteurs appellent la "politique industrielle stratégique" : cette approche est axée sur le développement de secteurs, de technologies ou d'activités entiers et encourage une gestion limitée dans le temps et axée sur les résultats** (voir également DCED, 2016).

6. La politique industrielle sert-elle les pauvres ?

La politique industrielle est souvent guidée par des objectifs multiples. Il peut s'agir de stimuler l'innovation, de favoriser le développement du capital humain, de stimuler l'emploi et de réduire les inégalités de revenus (Stiglitz, Lin et Monga, 2013 ; Mazzucato, 2018). La question de savoir si la politique industrielle est ou non favorable aux pauvres présente un intérêt majeur pour la communauté du développement.

Les désaccords sur l'impact de la politique industrielle sur la pauvreté reflètent l'éventail des opinions sur la probabilité que les pauvres bénéficient de la croissance économique en général. Certains affirment que les politiques industrielles devraient être utilisées pour cibler les entreprises sociales, tandis que d'autres soulignent la réduction de la pauvreté obtenue par les économies émergentes axées sur la promotion d'une croissance fondée sur la productivité (voir également le document de travail du DCED (2016) sur la réforme de l'environnement des affaires pour des entreprises inclusives). Altenburg (2011) cite des preuves que la croissance n'est pas inévitablement bonne pour les pauvres et plaide en faveur de " **politiques industrielles inclusives** ". Il les définit comme des politiques qui visent à promouvoir "un changement structurel de manière à renforcer la compétitivité et la croissance de la productivité tout en augmentant les revenus des pauvres de manière plus que proportionnelle". Ces politiques peuvent impliquer des garanties pour les groupes vulnérables, une concentration sur les industries à forte intensité de main-d'œuvre ou le renforcement des liens entre les PME et les grandes entreprises.

D'autres soutiennent que l'industrialisation et la fabrication à forte intensité de main-d'œuvre peuvent offrir de grandes opportunités économiques aux pauvres à moyen et long terme, mais qu'il est essentiel de **compléter les politiques industrielles par des mesures visant à améliorer les revenus des travailleurs pauvres à court terme** - notamment en soutenant la productivité agricole et les entreprises des ménages ruraux (par exemple, Louise Fox, 2014 ; Page et Shimeles, 2014).

7. Que peuvent faire les donateurs ?

Les experts techniques financés par les donneurs peuvent aider à concevoir et à mettre en œuvre des réformes qui **améliorent les performances des organismes publics qui soutiennent le fonctionnement général de l'industrie cible**. Par exemple, de nombreux organismes donateurs ont

fourni une assistance technique aux agences de promotion des investissements (voir OCDE, 2011).

Les experts financés par les donateurs peuvent également contribuer à améliorer le processus de formulation des politiques. Comme l'ont noté Ansu et al. (2016), **une collaboration public-privé efficace pour la transformation nécessite un apprentissage expérimental collaboratif**. Un dialogue public-privé efficace et transparent, par exemple, peut permettre aux acteurs du secteur privé de fournir des commentaires opportuns sur les politiques et les gouvernements. En complément de la politique industrielle, les donneurs peuvent soutenir les efforts des gouvernements partenaires pour faire croître les industries prioritaires en s'assurant que les marchés de services qui soutiennent ces industries fonctionnent bien. Le renforcement des marchés des services de développement des entreprises, par exemple, peut aider les entreprises à améliorer leurs pratiques de gestion, à prendre des décisions éclairées sur les nouvelles technologies à adopter, et à réduire leurs coûts grâce à une meilleure efficacité des ressources et de l'énergie.

Il se peut toutefois que les donateurs ne se contentent pas de s'appuyer sur des approches technocratiques pour soutenir la politique industrielle ; **un facteur de réussite important est la manière dont les politiques industrielles sont communiquées aux gouvernements partenaires**. En raison de la perception publique selon laquelle la politique industrielle a échoué dans de nombreux cas, certains gouvernements sont démoralisés et manquent de confiance (Wade, 2015). D'autres gouvernements peuvent eux-mêmes être sceptiques quant au potentiel de développement des stratégies industrielles. Cela signifie que les donateurs n'ont pas seulement besoin de preuves et d'exemples de réussite de la politique industrielle lorsqu'ils communiquent avec les gouvernements ; il peut être tout aussi important de "cadrer" le soutien à la politique industrielle d'une manière qui résonne avec les valeurs et les croyances des fonctionnaires (Dietsche, 2017). Adapter les raisonnements et le langage de manière souple et réactive lorsqu'il s'agit de déterminer si et comment les gouvernements doivent promouvoir le changement structurel peut donc être un élément clé des stratégies des donateurs.

Cette note de synthèse a été rédigée par le secrétariat du DCED. Veuillez faire part de vos commentaires à admin@enterprise-development.org

Crédits photos : Science in HD, Andreas Gucklhorn, John Barkiple, (tous sur Unsplash)

Ce document a été préparé à des fins de discussion uniquement. En tant que tel, il ne doit pas être considéré comme un conseil juridique ou d'investissement, ni comme une recommandation quant à son adéquation à vos besoins. Les conclusions exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du DCED ou de ses membres.