

Chapitre 3

Perspectives théoriques de la politique industrielle

Le débat autour de la politique industrielle a sans doute été le plus idéologique de l'histoire de l'économie. La preuve la plus tangible de la nature idéologique du débat sur la politique industrielle transparait à travers le débat sur les «miracles économiques» des pays d'Asie orientale tels que le Japon, la Corée du Sud et Taïwan. Il est difficile d'y croire aujourd'hui, mais jusque dans les années 1980, de nombreux économistes dominants niaient l'existence - sans parler de l'efficacité - d'une politique industrielle dans ces pays. Pourquoi ces économistes ont-ils fait cela, alors que, un rapide coup d'œil dans les journaux et magazines financiers - sans parler d'une brève visite de ces pays - leur aurait révélé à quel point leurs politiques industrielles étaient poussées, appliquées et envahissantes ? Ils ont fait cela parce que leur vision était basée sur la conviction idéologique qu'il est impossible qu'une économie prospère soit fondée sur des politiques interventionnistes (voir Chang, 1004a, ch. 3, pour un examen de cette ancienne littérature sur la politique industrielle de l'Asie orientale).¹⁴

Cela dit, les divergences d'opinions, quant à savoir si une politique industrielle est souhaitable, ne sont pas simplement idéologiques. Certaines divergences de vues tiennent de réelles divergences sur le plan des perspectives théoriques. Par conséquent, il importe d'examiner les arguments théoriques clés en faveur et en défaveur de la politique industrielle à l'intérieur du débat de même que les différentes appréciations quant à leur importance empirique.

3.1. DÉFINITION D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE: COMPARAISON POLITIQUE INDUSTRIELLE GÉNÉRALE – POLITIQUE INDUSTRIELLE SÉLECTIVE

S'il est une chose ayant rendu le débat sur la politique industrielle particulièrement controversé, c'est qu'il n'y a même pas eu consensus sur ce que constitue une politique industrielle. La définition la plus simple serait de parler de toute politique influant sur l'évolution de l'industrie, en particulier sur le secteur manufacturier («industrie» comprenant non seulement le secteur manufacturier, mais aussi les secteurs comme l'exploitation minière et l'électricité). Mais la plupart des gens engagés dans le débat ont tendance à définir la politique industrielle à partir de ce qui est connu comme étant «la politique industrielle sélective» ou «le ciblage», qui est la définition que nous adoptons dans ce rapport. Voilà donc une politique qui favorise délibérément certaines industries - ou même certaines sociétés - par rapport à d'autres, à l'égard des signaux du marché, généralement pour améliorer leur efficacité et promouvoir la croissance de leur productivité pour les industries ciblées ainsi que pour l'ensemble de l'économie,

¹⁴ Par exemple, pas plus tard qu'en 1988, Bela Balassa, l'éminent économiste néoclassique du commerce faisait valoir que «en dehors de la promotion de la construction navale et de l'acier, [le rôle de l'État en Corée] était de créer une infrastructure moderne, de fournir un système d'incitations stable et de veiller à ce que la bureaucratie gouvernementale favorise les exportations plutôt que de les freiner» (Balassa, 1988, p. S286).

mais également pour gérer le déclin des industries en douceur (voir Chang, 1994a, ch. 3, et Chang, 2011, pour des échanges sur la définition de la politique industrielle).

De nos jours, contrairement à l'apogée du fondamentalisme de marché des années 1980 et 1990, peu de gens nieraient qu'il y a des cas où l'intervention de l'État dans le développement industriel est justifiée. Cependant, le courant dominant contemporain insiste sur le fait que la politique industrielle doit se vouloir «générale» (ou fonctionnelle, ou horizontale) plutôt que «sélective» (sectorielle ou verticale). Il fait valoir que l'État devrait se concentrer sur la fourniture de choses telles que l'éducation, la recherche et le développement et les infrastructures qui profitent à tous les secteurs de façon égale (mais qui sont susceptibles d'être sous-fournies par le marché), plutôt que d'essayer de «choisir des gagnants» en favorisant certaines industries ou sociétés (nous y reviendrons un peu plus tard).

La première difficulté avec cette vision est que la distinction entre les politiques industrielles sélectives et générales ne peut pas mener bien loin. Dans un monde aux ressources limitées, toute politique, aussi «générale» qu'elle puisse paraître, a des effets discriminatoires qui finissent par créer un ciblage. Ce point de vue est plus facile à voir relativement à la recherche et le développement. Un gouvernement qui attribue des subventions à la recherche et le développement favorise implicitement davantage les secteurs à plus forte intensité de haute technologie de la recherche et du développement. Cependant, le point de vue vaut également pour les infrastructures et l'éducation, particulièrement à leurs niveaux les plus élevés. Nous ne construisons pas d'infrastructures abstraites, mais soit une route entre une région horticole exportatrice et un aéroport ou un chemin de fer entre une fonderie de cuivre et un port maritime. Construire un chemin de fer au lieu de la route signifie que le gouvernement favorise l'industrie du cuivre. De la même manière, nous ne formons pas d'ingénieurs génériques, mais soit des ingénieurs chimistes, soit des ingénieurs électroniciens. Par conséquent, un gouvernement qui fournit plus de financements à des services d'ingénierie de l'électronique qu'aux départements d'ingénierie chimique choisit de fait l'industrie électronique plutôt que l'industrie chimique. Les seules politiques pouvant véritablement être appelées «générales» sont celles qui concernent l'éducation de base et la santé, qualifier les politiques industrielles étire vraiment la notion au-delà du raisonnable.

Vu sous cet angle, il y a du ciblage et de la sélectivité impliqués dans pratiquement toute mesure de politique industrielle, même si on la définit couramment comme étant une mesure «générale». Pour le dire de façon spectaculaire, cibler ou ne pas cibler là n'est pas la question. La véritable question est de savoir comment cibler et quoi cibler exactement.

Si un certain degré de ciblage est inévitable, on peut le demander, peut-on au moins dire que moins une politique est ciblée, meilleur c'est ? Cela ne peut pas être le cas, car plus une politique est ciblée, plus le suivi des bénéficiaires est facile. Cela signifie par conséquent que les «fuites» au niveau de la politique (disons à cause du trop peu d'efforts optimaux pour augmenter la productivité de la part des bénéficiaires de la politique, ou à cause de la corruption) seront moindres, ce qui rendra la politique plus rentable. En effet, les économistes classiques recommandent le ciblage plus précis en matière de politique sociale pour

cette raison (pour le ciblage de la politique sociale, voir Mkandawire 2005). Bien entendu, il y a un prix à payer à faire du ciblage. Par exemple, un ciblage trop précis peut, dans un monde d'incertitude fondamentale, être mauvais, car il «met tous ses œufs dans le même panier». Il peut aussi rendre le lobbying plus facile, permettant ainsi aux entreprises de continuer à recevoir le soutien de l'état en dépit d'un défaut à livrer les résultats attendus. Ou si une politique est trop bien ciblée, elle fera en sorte que les bénéficiaires soient trop faciles à identifier, ce qui rend difficile, pour le gouvernement de maintenir le mythe nécessaire selon lequel ses politiques sont impartiales. Et ainsi de suite.

Vu sous cet angle – comme tout autre type d'action humaine, cela comporte à la fois des coûts et des avantages et le fait que le bénéfice net possible d'une politique moins ciblée soit plus élevé, dépendra d'une multitude de facteurs: la nature de la technologie¹⁵, les capacités administratives de l'État¹⁶, l'organisation de l'industrie concernée¹⁷, et l'économie politique du pays¹⁸. S'il nous est permis de faire quelque déclaration généralisable que ce soit quant au ciblage, ce serait en somme que la relation entre le degré de ciblage et le succès de la politique est susceptible d'être non-linéaire - un certain degré de ciblage étant inévitable, alors qu'il pourrait être souhaitable d'en avoir davantage, mais trop pourrait s'avérer nuisible. Compte tenu de tout cela, nous devrions renoncer à la prétention que l'on peut «ne pas cibler», puis tenter d'accéder au meilleur degré de ciblage possible, lequel pourrait varier d'un pays ou d'une industrie à l'autre.

15 En développant une industrie avec une technologie plus complexe et donc, plus difficile à apprendre, cette dernière peut exiger davantage de soutiens à l'égard d'une politique sur mesure que le développement d'une industrie ayant une technologie simple.

16 Un État ayant de faibles capacités administratives peut s'en tirer mieux avec une mise en œuvre comportant des politiques très ciblées sur quelques industries, plutôt que des politiques générales nécessitant beaucoup de surveillance sur le terrain (par exemple, les programmes de prêts subventionnés pour un grand nombre de petites et moyennes entreprises).

17 Une association forte de l'industrie rendra une politique industrielle davantage ciblée plus rentable, car elle saura mieux contrôler le respect de la politique et ainsi, réduire les fuites.

18 Un pays aux prises avec beaucoup de corruption de haut niveau, mais peu de petite corruption pourra mieux s'en tirer avec des politiques généralisées, car elles permettront de réduire le risque que soient détournés les programmes de la politique industrielle par de puissants groupes de pression. En revanche, un pays aux prises avec la combinaison de corruption inverse, peut être avantagé par les programmes davantage ciblés gérés à un haut niveau, puisque la fuite vers le bas engendrée par la corruption y est moins probable.

3.2. POURQUOI LE SECTEUR MANUFACTURIER ?

Avant de débattre sur la question de savoir si le gouvernement devrait tenter de développer «artificiellement» des industries ciblées par le biais de la politique industrielle, nous devons nous demander si les industries manufacturières doivent constituer le sujet de la politique «industrielle».

En théorie, le développement économique d'un pays peut être fondé sur une industrie; le secteur manufacturier, les services ou l'agriculture (et autres industries de ressource naturelle), comme nous le mentionnions plus haut (au point 3.1). Et de fait, dans la pratique, nombreux sont les exemples de politiques industrielles axées sur l'agriculture ayant connu le succès (par exemple, l'agriculture danoise de la fin du 19^e et du début du 20^e siècle, tel que discuté dans Chang, 2009; l'agro-industrie au Brésil et au Chili, tel que nous le verrons au Chapitre 4) ou sur des services (par exemple, les services financiers en Grande-Bretagne ou à Dubaï, la logistique à Singapour, le tourisme au Rwanda, comme nous le mentionnons au Chapitre 4). Par ailleurs, il y a une montée dans l'opinion à l'effet que les services se font plus importants que le secteur manufacturier et qu'ainsi les pays devraient et peuvent se développer à partir des services.

Donc, avant de passer à la discussion sur les théories de la politique industrielle au chapitre suivant, dans la présente rubrique nous nous demanderons ce qui justifie la concentration sur le secteur manufacturier dans la stratégie de développement, et si cette concentration est toujours justifiée (si tant est qu'elle ne l'ait jamais été) et, plus précisément, si l'Afrique peut - et même doit - suivre une stratégie de développement différente de celles que suivaient par le passé, les pays riches d'aujourd'hui, qui se concentrent davantage sur les services.

3.2.1. Le secteur manufacturier en tant que moteur du développement économique

À travers l'histoire du capitalisme, le secteur manufacturier a été le moteur du développement économique. Très peu de pays ont développé leur économie sans développer une solide base industrielle - tant et si bien que les termes «pays industrialisé» et «pays développé» sont souvent utilisés de manière interchangeable. Il y a de bonnes raisons pour qu'il en soit ainsi, mais deux d'entre elles ressortent (voir Chang et coll., 2013 et Chang, 2014 pour plus de détails).

Tout d'abord, grâce au fait qu'il se prête beaucoup plus facilement au traitement mécanique et chimique qu'à d'autres types d'activités économiques, le secteur

À travers l'histoire du capitalisme, le secteur manufacturier a été le moteur du développement économique. Très peu de pays ont développé leur économie sans développer une solide base industrielle...

manufacturier connaît une croissance de productivité plus rapide que l'agriculture ou les services. Les gains de productivité en agriculture sont très limités par la nature en termes de temps, d'espace, de sol et de climat. De par leur nature même, nombre d'activités de service sont intrinsèquement imperméables aux gains de productivité. Dans certains cas, l'augmentation même de la productivité peut anéantir le produit même - si un quatuor à cordes exécute une pièce de vingt-sept minutes en neuf minutes, nous ne dirons pas que sa productivité a triplé. Pour certains autres services, la productivité apparemment plus élevée peut provenir de l'amenuisement du produit. Grand nombre d'augmentations de productivité du service au détail dans les pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni ont été réalisées en abaissant la qualité du service au détail - un moins grand nombre de représentants, de longs trajets vers le magasin, de plus grandes files d'attente à la livraison, etc. La crise financière mondiale de 2008 a également révélé que la plus grande part de la croissance récente de la productivité au niveau de la finance avait été réalisée par l'amenuisement du produit - qui consiste à créer des produits trop complexes, plus risqués, voire frauduleux.

Deuxièmement, les actes du secteur manufacturier en tant que «centre d'apprentissage» de l'économie au sens où il joue le rôle de premier plan dans la diffusion du progrès technologique. En raison de sa capacité à influencer les facteurs de production au sein d'autres secteurs, ce qui se passe dans le secteur manufacturier fut d'une extrême importance pour la croissance de la productivité d'autres secteurs. Le secteur manufacturier a généré toute une gamme de moyens de production pour l'agriculture (par exemple, les produits chimiques, les engrais, les pesticides et les machines agricoles) et les services (par exemple, le matériel de transport, la technologie informatique et les entrepôts mécanisés) ayant haussé la productivité de ces secteurs. La diffusion technologique vers d'autres secteurs prend également forme par le biais d'innovations organisationnelles provenant du secteur manufacturier. À titre d'exemple, ces jours-ci, de nombreux restaurants de restauration rapide emploient des techniques «d'usine», ce qui transforme la cuisine en un travail d'assemblage allant parfois même jusqu'à transporter la nourriture par bandes transporteuses. Comme autre exemple, les grandes chaînes de vente au détail - qu'elles soient des supermarchés, des chaînes de magasins ou de boutique de vêtements, ou des détaillants en ligne - mettent en pratique des techniques de gestion d'inventaire modernes, élaborées dans le secteur manufacturier. Même dans le secteur agricole, la productivité a été accrue dans certains pays grâce à l'application d'un savoir-faire organisationnel propre au secteur manufacturier, tels l'alimentation contrôlée par ordinateur ou le contrôle de température (l'agriculture néerlandaise en est ici le premier exemple).

3.2.2. Sommes-nous arrivés à l'ère post-industrielle ? Secteur manufacturier par opposition aux services

Le secteur des services en est venu à dominer la structure économique de nombreuses économies dans la seconde moitié du 20^e siècle et plus encore au 21^e siècle, à la fois en matière de résultats et d'emploi. Il y a une conviction grandissante voulant que désormais nous soyons arrivés à «l'ère post-industrielle» et donc que les services doivent être le moteur du développement économique. Cela apparaît particulièrement évident dans les économies évoluées, mais également dans de nombreux pays africains, la croissance des services (notamment du tourisme et des télécommunications), plutôt que du secteur manufacturier, est devenue une stratégie de base afin de se diversifier en réduisant la dépendance aux

matières premières (voir ACET, 2014 et ECA, 2015). Il y a de bonnes raisons de prendre au sérieux la montée du secteur des services.

Étant donné les augmentations massives de la taille des entreprises, il est désormais plus rentable de se procurer certains services auprès de prestataires spécialisés plutôt que de les produire au sein d'une entreprise de production (ce qui fut largement le cas dans le passé). Les télécommunications, la finance et les services aux entreprises sont désormais organisés selon un modèle s'apparentant au secteur manufacturier, puisque les économies d'échelle et le progrès technologique s'intègrent plus facilement dans ces services pour en accroître l'efficacité. À l'intérieur de certains services numérisés, particulièrement dans les économies évoluées, les coûts marginaux liés à la fourniture d'une unité de service supplémentaire se sont approchés de zéro, ce qui y a rendu les économies d'échelle encore plus prédominantes que dans le secteur manufacturier.

En outre, les révolutions dans les TIC et les technologies du transport ont rendu un plus grand nombre de services «commercialisables», facilitant ainsi l'accroissement des résultats. L'Inde est souvent citée en exemple comme étant une économie ayant réussi grâce à l'exportation de services tels que les logiciels, la comptabilité et la lecture d'imageries médicales numérisées.

Le Rwanda est un autre exemple de pays qui au cours des 10 dernières années a considérablement augmenté ses recettes en devises grâce à l'expansion de son tourisme, par exemple l'observation des gorilles.

Vu sous cet angle, il y a de bonnes raisons pour lesquelles les services devraient jouer un rôle plus important dans la formulation de la stratégie de développement aujourd'hui, comparativement à il y a, disons 20 ou 30 ans. Cependant, il y a aussi de bonnes raisons d'être sceptique face au discours de l'ère «post-industrielle».

D'abord, la baisse de l'importance du secteur manufacturier est en partie une illusion. Une grande part de la chute apparente du secteur manufacturier dans le PIB des économies évoluées est due à la baisse des prix des produits. Cela est dû à une croissance plus accélérée de leur productivité au sein de leur production. Il suffit de songer à quel point les ordinateurs et les téléphones mobiles sont devenus moins coûteux (en maintenant constante la qualité), par rapport aux coûts des coupes de cheveux ou des repas pris à l'extérieur. Lorsque l'on tient compte de cet effet relatif des prix et que l'on recalcule les actions des divers secteurs en prix constants (ce qui veut dire, en appliquant les prix de l'année en cours à des quantités produites pour l'année suivante), par opposition aux prix courants, la part de production n'a pas beaucoup diminué dans la plupart des pays riches (Chang, 2014, p. 265).

Il y a une conviction grandissante voulant que désormais nous soyons arrivés à «l'ère post-industrielle» et donc que les services doivent être le moteur du développement économique. Cela apparaît particulièrement évident dans les économies évoluées, mais également dans de nombreux pays africains, la croissance des services (notamment du tourisme et des télécommunications), plutôt que du secteur manufacturier, est devenue une stratégie de base afin de se diversifier en réduisant la dépendance aux matières premières

Dans certains d'entre eux, comme les États-Unis, la Suisse, la Finlande et la Suède, lorsqu'elle est calculée en prix constants, elle a en fait augmenté.¹⁹

Deuxièmement, la croissance du secteur des services est également un peu une illusion. Un grand nombre de services qui sont à présent fournis par des sociétés indépendantes domestiques ou étrangères étaient auparavant fournis au sein des sociétés manufacturières (par exemple, la restauration, les gardes de sécurité, certaines activités de conception et d'ingénierie).

Les traits bénéfiques qu'a le secteur manufacturier pour le développement économique discuté jusque-là s'appliquent à la fois aux pays à faible revenu et à revenu élevé. Mais pour les pays africains qui se caractérisent souvent par leur dépendance aux produits de base, il y a des avantages supplémentaires à diversifier leur économie vers le secteur manufacturier.

Troisièmement, de nombreux services ayant connu une croissance rapide au cours des dernières décennies sont fortement tributaires des sociétés manufacturières en tant que clients. Parmi ces dernières, l'on retrouve les services bancaires, les communications, l'assurance et, chose encore plus importante, les services aux producteurs, tels que les transports, la conception, la vente au détail, l'ingénierie et les conseils en gestion. Ces services ne peuvent pas prospérer sans un secteur manufacturier fort. Dans une certaine mesure, un pays peut se spécialiser dans l'exportation de ces services à la production à haute valeur ajoutée, mais, étant donné les avantages des bureaux communs de la société manufacturière et des services leur étant fournis, ces pays perdant leurs bases manufacturières sont éventuellement susceptibles de perdre également ces fournisseurs de services.

Quatrièmement, la plupart des services se caractérisent par un faible potentiel de commercialisation, car ils requièrent que les consommateurs et les producteurs se situent au même endroit comme pour le nettoyage à sec, l'esthétique, les services publics ou l'éducation.

Personne n'a encore inventé une façon d'offrir une coupe de cheveux ou du nettoyage à longue distance. Cela signifie que les pays comptant sur leur secteur des services pour leur croissance économique finiront par devoir affronter des contraintes de balance commerciale. Les services sont effectivement restés gelés à 20 pour cent du commerce international depuis les années 1990. Entre 2004 et 2011, même en Inde, qui est censée être un modèle de «développement économique axé sur les services», les excédents du commerce de services ne couvraient que 17 pour cent de son déficit commercial en biens. (Chang, 2014). Tôt ou tard, l'Inde devra faire face à ce problème de balance commerciale.

3.2.3. Le secteur manufacturier et les pays africains

Les traits bénéfiques qu'a le secteur manufacturier pour le développement économique discuté jusque-là s'appliquent à la fois aux pays à faible revenu et à revenu élevé. Mais pour les pays africains qui se caractérisent souvent par leur dépendance aux produits

¹⁹ Aux États-Unis et en Suisse, cette part a augmenté d'environ 5 pour cent au cours des deux dernières décennies. En Finlande et en Suède, la part a en fait augmenté de près de 50 pour cent au cours des dernières décennies.

de base, il y a des avantages supplémentaires à diversifier leur économie vers le secteur manufacturier.

Premièrement, tel que le postule la thèse Prebisch-Singer, les termes de l'échange (TOT) pour les produits primaires se détérioreront au fil du temps, faisant que la perspective du développement économique fondée sur les produits primaires s'affaiblisse à long terme (Spraos, 1983, fournit un examen complet sur le sujet). Il y a un certain nombre de raisons à cela. La première est la loi d'Engel, ou la faible élasticité de revenu de la demande en produits agricoles - au fur et à mesure que les revenus s'accroissent à travers le monde, les demandes relatives à ces produits chutent. La seconde est le fait que les pays se spécialisant dans les produits manufacturés ont la possibilité de présenter des substituts synthétiques aux produits de base - comme ce fut le cas avec les produits comme le guano, le salpêtre, et les teintures naturelles, l'invention des substituts synthétiques réduit la demande des produits de base et donc entraîne leurs prix à la baisse. La troisième est le fait que contrairement aux industries manufacturières, les industries de produits de base sont caractérisées par des marchés concurrentiels. Ce qui signifie que les producteurs de produits de base (principalement installés dans les pays en développement) doivent passer aux consommateurs tous les surplus générés par leur croissance de productivité, tandis que les producteurs manufacturiers (principalement basés dans les pays riches) peuvent s'approprier plus facilement ces excédents en facturant les clients à des prix plus élevés parce que la plupart d'entre eux opèrent au sein de marchés oligopolistiques.

Ensuite, le secteur manufacturier semble dominer pour ce qui est des emplois salariés, dans les pays en développement (OIT, 2014). Comme nous l'avons mentionné précédemment, la plus grande part de la force de travail africaine est coincée dans des emplois précaires avec des ententes non contractuelles, dans des secteurs non organisés, surtout dans l'agriculture. La plupart des emplois du secteur manufacturier (du moins ceux des sociétés exportatrices) dans les pays en développement sont offerts par le biais de canaux organisés et fournissent un flux de revenu beaucoup plus stable. Ils sont également soumis aux lois du travail du pays et à une législation sur le salaire minimum.

Troisièmement, la diversification vers un secteur manufacturier plus dynamique permettra de réduire les risques macroéconomiques associés à la dépendance aux produits de base. Depuis au moins les années 1970, les prix des produits de base ont été beaucoup plus volatils que les produits manufacturés²⁰. Cela facilite la tâche de la gestion macroéconomique et des politiques de stabilisation, en particulier pour les pays dont les recettes d'exportation sont fortement dépendantes des matières premières. En outre, la relative facilité de la collecte des recettes fiscales du commerce international combinée au fait que les leviers fiscaux alternatifs manquent aux pays africains signifie que les recettes fiscales africaines sont très vulnérables aux fluctuations des prix à l'exportation.

20 La volatilité des prix des matières premières peut être en partie expliquée par leur sensibilité aux variations d'approvisionnement et de demande mondiales. La fin des accords internationaux sur les matières premières dans les années 1980, qui visait à stabiliser les prix des produits de base grâce à des programmes de gestion des approvisionnements et à des offices de commercialisation, a également eu un impact. Niskanke (2010) souligne que, suite au ralentissement mondial des marchés boursiers en 2002, les marchés à terme et les marchés de produits dérivés se sont élargis à des produits et services cibles dans le cadre d'une stratégie de diversification de leur portefeuille. Par conséquent, la présence de commerçants avec peu d'intérêt dans le commerce de marchandise physique, que l'on appelle les commerçants qui font du bruit, se sont multipliés. Ces commerçants sont connus pour faire des prix, des actifs plus volatiles que ce qu'impliqueraient les «facteurs fondamentaux des marchés».

3.3. DEUX VISIONS OPPOSÉES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE: AVANTAGE COMPARATIF ET PROMOTION DE L'INDUSTRIE ÉMERGENTE

Comme nous le verrons à la rubrique 3.4, il existe de nombreux arguments en faveur et en défaveur de la politique industrielle. Quoi qu'il en soit, par rapport à la politique industrielle dans les pays en développement, la division fondamentale réside entre deux visions divergentes quant au développement économique, c'est-à-dire la théorie de l'avantage comparatif et la théorie de la promotion de l'industrie émergente. Voilà pourquoi avant même de discuter des arguments plus détaillés à la rubrique 3.3, nous devons comprendre comment ces deux visions divergent, mais aussi, contrairement à la perception habituelle, se chevauchent à certains égards importants. Telle est la tâche vers laquelle nous nous tournons dans la présente rubrique.

3.3.1. La théorie de l'avantage comparatif

La notion d'avantage comparatif est souvent mal comprise. De nombreux économistes professionnels affirment même des choses comme «tel ou tel pays pauvre n'a pas d'avantage comparatif dans quoi que ce soit», bien que cela soit une impossibilité logique. Tous les pays, qu'importe à quel niveau d'inefficacité ils peuvent se trouver sur l'échelle des normes internationales, possèdent un avantage comparatif d'un ordre ou d'un autre en quelque chose. Posséder un avantage comparatif en quelque chose ne signifie pas que le pays est meilleur que les autres; cela veut simplement dire que parmi toutes les activités qu'il lui est permis d'exercer, le pays en question s'illustre dans cette activité particulière. En d'autres termes, un pays a un avantage comparatif dans une activité pour laquelle elle est la moins mauvaise, ou la meilleure, si vous vous trouvez dans un pays au sommet de la hiérarchie économique.

La beauté du concept est que, même si un pays est le plus (le moins) efficace à tout produire, il profitera quand même d'échanges commerciaux avec d'autres pays, parce que de se spécialiser dans des produits pour lesquels il est le meilleur (ou du moins, le moins mauvais) lui permet de maximiser sa production et, par le biais du commerce international, sa consommation. Il en résulte que toute politique industrielle qui cherche à promouvoir les industries dans lesquelles le pays ne dispose pas d'un avantage comparatif est néfaste.

La notion d'avantage comparatif a été systématiquement élaborée par l'économiste classique David Ricardo. Cependant, la version classique de la théorie de l'avantage comparatif est très différente de la version moderne de style néoclassique, connue comme la version Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS). Dans la version classique, la source de l'avantage comparatif réside dans les différences de technologies, ou dans

l'utilisation d'une terminologie plus moderne dans leurs capacités de production.²¹ En revanche, dans la version néoclassique (HOS) (à laquelle nous allons nous consacrer pour le reste de la rubrique, puisqu'elle représente la version dominante de la théorie de l'avantage comparatif d'aujourd'hui), les capacités de production n'y figurent même pas.

Dans la version du HOS, on suppose qu'il existe une pratique technologique exemplaire (définie en matière de combinaison de capital et de travail utilisés) pour chaque produit et, plus important encore, que tout pays peut utiliser cette technologie - d'autres termes, tous les pays sont supposés avoir les mêmes capacités de production. La source de l'avantage comparatif de la version de HOS réside dans les différences de dotations des facteurs de production entre les pays (capital et travail - parfois la terre est ajoutée en tant que voie de procuration des ressources naturelles). Dans cette version, donc, si un pays tel que l'Éthiopie ne produit pas la Lexus, ce n'est pas parce qu'il ne le peut pas, mais parce qu'il ne le devrait pas - la technologie utilisée pour la production de la Lexus est à très forte intensité de capital, alors que l'Éthiopie a (en termes relatifs) beaucoup de main-d'œuvre et très peu de capital, ce qui signifie que l'Éthiopie ne dispose pas d'un avantage comparatif à produire la Lexus et serait donc désavantagée de s'y spécialiser, même si elle peut être parfaitement capable de la produire.

Cela va à l'encontre des réalités économiques. Tel que l'argument de l'industrie émergente que nous allons bientôt examiner le souligne, ce qui fait vraiment que les pays pauvres soient pauvres, c'est la pauvreté de leurs capacités de production. En effet, même au sein des industries dans lesquelles il est censé se trouver un avantage comparatif (comme le vêtement, le textile et la chaussure), les producteurs des pays pauvres ont du mal à s'établir, car ils ne disposent pas des capacités technologiques et organisationnelles nécessaires à organiser la production et à vendre les produits (spécialement à l'exportation) de manière efficace.

De ce point de vue, le principal défi pour les pays en développement est de trouver un moyen de changer délibérément ces capacités - grâce à une combinaison adéquate d'efforts de la part du secteur privé (afin d'accroître les capacités de production grâce à des investissements dans des équipements physiques, dans la formation des travailleurs, dans le perfectionnement des compétences de gestion, la Recherche et développement (R et D) et ainsi de suite) et l'intervention de la politique publique (en particulier de la politique industrielle, mais aussi plus d'investissements «horizontaux» afin d'améliorer l'infrastructure physique, les institutions économiques, l'éducation, la R et D de base, etc.).

²¹ Dans la version classique, qui est basée sur la théorie de la valeur du travail, cette différence est représentée par le différent nombre d'heures de travail dont chaque pays a besoin pour produire le même produit.

Une des façons de voir l'importance d'une action délibérée de la part de l'État dans l'élaboration de son modèle commercial et d'autres modèles de développement économique subséquents est de se souvenir que bon nombre des avantages comparatifs naturels que possèdent prétendument les pays en développement sont tout sauf «naturels». Le Kenya a un avantage comparatif dans la ressource «naturelle» appelée le thé seulement parce que les Britanniques ont pris des plantes de thé en Chine et ont mis en place des plantations de thé dans ses colonies. Le Ghana et la Côte d'Ivoire ont des avantages comparatifs «naturels» dans le cacao, une plante du Mexique, seulement parce que les Britanniques et les Français ont chacun décidé de cultiver la plante de cacao dans leurs colonies d'Afrique occidentale. On peut en dire autant du caoutchouc malaisien (les Britanniques l'ont sorti du Brésil), du café indonésien (les Hollandais l'ont transporté depuis l'Afrique) et du bœuf argentin (les Espagnols ont exporté les bovins depuis l'Europe). En d'autres termes, les avantages comparatifs «naturels» de nombreux pays sont le produit de la politique industrielle d'un autre pays.

Compte tenu de tout cela, il est raisonnable de dire que la version (HOS) néoclassique sur la théorie de l'avantage comparatif ignore le principal défi du développement économique - à savoir, la difficulté d'accroître les capacités de production. Ou, pour le dire de façon légèrement différente, le problème avec la version de HOS n'est pas tant qu'elle est fautive dans ses limites, mais il s'agit d'une mauvaise théorie pour analyser le développement économique.

Après avoir précisé ses limites, soulignons que la théorie de l'avantage comparatif devrait être prise au sérieux.

Tout d'abord, même si un pays utilise la politique industrielle en vue de promouvoir les industries contre son avantage comparatif, la théorie peut encore représenter un guide utile pour les décideurs de politique industrielle les aidant à comprendre quels seront les gains possibles de leur politique et quelle est l'ampleur du risque encouru. D'une manière générale, si les exigences technologiques de la nouvelle industrie (si vous utilisez la version classique) et les exigences de facteur (si vous utilisez la version néoclassique) sont très différentes de celles utilisées pour les industries dans lesquelles le pays a actuellement un avantage comparatif, les gains réalisés en réussissant seront importants, mais les coûts en cas d'échec le seront tout autant.²² De ce point de vue, la théorie de l'avantage comparatif est comme une boussole - elle est utile, car elle peut vous indiquer où vous vous trouvez en ce moment, mais elle ne vous dira pas où aller ni comment vous rendre à destination.

Deuxièmement, même si un pays cherche à développer un certain nombre d'industries défiant l'avantage comparatif, le gros de ses recettes d'exportation et de ses emplois doit provenir d'industries se conformant à l'avantage comparatif, alors les décideurs de politiques industrielles doivent prendre ces industries au sérieux. Pour la plupart des pays, les recettes d'exportation fourniront la majeure partie des échanges avec l'étranger, afin d'acheter des technologies de pointe (soit par l'importation de machines ou par l'achat de licences de technologie). En effet,

22 Cette déclaration s'aligne avec - mais va beaucoup plus loin que - la théorie néoclassique modifiée de l'avantage comparatif élaborée par Lin (2012) et d'autres. Ils ont suggéré que les pays en développement ne devraient pas suivre leurs avantages comparatifs actuels, mais devraient anticiper leur avantage comparatif futur en développant délibérément des industries qui ont des avantages comparatifs dans d'autres pays et qui sont plus - mais pas tellement plus - développés qu'eux (le guide pratique de Lin fait état des pays ayant un revenu par habitant de 2 à 4 fois plus élevé). Bien entendu, une fois que vous acceptez que les pays puissent et devraient dévier de leur avantage comparatif actuel, la décision devient une prise de risque le long d'un continuum: logiquement, il n'y a pas d'industrie qu'un pays ne puisse promouvoir qui soit en compétition avec son propre avantage comparatif - c'est seulement que plus une industrie s'éloigne de l'avantage comparatif actuel d'un pays plus il devient risqué d'en faire la promotion, mais plus la récompense sera grande.

dans les années 1970 et 1980, même si la Corée du Sud s'affairait à développer des industries comme l'acier, l'automobile, la construction navale, ou des semi-conducteurs, le gouvernement sud-coréen s'est assuré d'encourager l'avantage comparatif conforme à l'industrie comme le textile, le vêtement et la chaussure. En outre, le gouvernement sud-coréen a dû (comme les pays en développement contemporains tels que le Vietnam et l'Éthiopie le font) utiliser la politique industrielle pour maintenir la compétitivité de ces industries au niveau international. Il a fourni à ces industries des subventions à l'exportation, des soutiens à la commercialisation des exportations (par l'intermédiaire de l'État, KOTRA), des subventions pour les investissements physiques visant à moderniser la technologie et des incitations pour les investissements directs étrangers (IDE) dans les zones franches d'exportations désignées de ces industries²³.

3.3.2. La théorie de la promotion de l'industrie émergente

La théorie de la promotion de l'industrie émergente offre une tout autre vision du développement économique de celui qu'offre la théorie de l'avantage comparatif. Selon cette théorie, la pauvreté des capacités de production est considérée comme la principale cause du sous-développement, et le développement de telles capacités, comme l'essence du développement économique.

Beaucoup de gens peuvent trouver étonnant que la promotion de la théorie de l'industrie émergente soit encore plus ancienne que la version classique de la théorie de l'avantage comparatif - sans parler de la version néoclassique; elle fut inventée à la fin du 18^e siècle, alors que la théorie de Ricardo a été élaborée au début du 19^e siècle. Ils seraient davantage étonnés que cette théorie a été inventée par nul autre que le tout premier ministre des Finances du champion actuel du marché, soit les États-Unis.

Alexander Hamilton, premier secrétaire du Trésor des États-Unis (ou ce qui pourrait être appelé ministre des Finances dans d'autres pays) a présenté son rapport sur les manufactures devant le Congrès américain en 1791. Dans ce rapport, Hamilton faisait valoir que le gouvernement d'une économie arriérée (comme les États-Unis à la fin du 18^e siècle) a besoin de protéger et de nourrir ses «industries émergentes» (son expression) grâce à des mesures politiques, jusqu'à ce qu'elles croissent et puissent rivaliser avec des producteurs supérieurs de l'étranger - de la même manière dont nous protégeons et élevons nos enfants avant qu'ils deviennent grands et qu'ils rivalisent avec d'autres adultes sur le marché du travail (voir Chang, 2007b, ch. 3, intitulé, 'My six year old son should get a job', comme prolongement convivial de cette idée centrale).

Hamilton a proposé une série de politiques dans le but de promouvoir l'industrie émergente. Certaines d'entre elles auraient été nommées à l'époque, des politiques industrielles sélectives - disposition pour une protection tarifaire et subventions aux industries stratégiques. D'autres politiques, telles que le développement des infrastructures et la promotion du système des brevets (pour encourager le progrès technologique), auraient été appelées politiques industrielles générales. Hamilton a également préconisé le développement institutionnel - en particulier du système bancaire et du marché des obligations de l'état.

²³ Par exemple, les investisseurs étrangers dans ces secteurs ont reçu des exonérations fiscales et des permis pour être propriétaires à 100 pour cent, ce qui a été interdit en dehors des zones franches d'exportation. Le droit du travail, déjà faible, a été suspendu dans les zones franches d'exportation.

Revue selon la terminologie moderne, l'idée fondamentale de la théorie des industries émergentes est que, dans un environnement de libre-échange, les producteurs dans les pays arriérés ne peuvent accéder à des industries à plus forte valeur ajoutée, car ils ont des capacités de production inférieures à celles que possèdent leurs homologues des économies plus avancées. En d'autres termes, la théorie abandonne l'hypothèse même qui constitue la version néoclassique de la théorie de l'avantage comparatif, insuffisante, au profit de l'analyse du développement économique, c'est-à-dire, l'hypothèse à l'effet que les pays ne diffèrent que par leurs dotations factorielles, mais pas dans leurs capacités de production. En partant du principe que divers pays ont différentes capacités de production, la théorie de l'industrie émergente se trouve dans le même camp que la théorie classique de l'avantage comparatif. Cependant elle diffère de la théorie classique en faisant valoir que ces capacités de production peuvent être - et devraient être - améliorées au fil du temps grâce à l'intervention d'une politique délibérée.

En termes contemporains, l'idée est que la protection de la part des concurrents supérieurs offre aux producteurs nationaux des marchés plus vastes, ce qui comporte deux avantages.

Tout d'abord, dans le court terme, avoir un plus grand marché permet aux producteurs émergents de réaliser des économies d'échelle plus facilement et donc de réduire leur coût unitaire, ce qui les rend plus efficaces au plan de la rentabilité et plus compétitifs à l'international. Deuxièmement et à plus long terme, avoir un marché plus vaste et donc de plus amples expériences en production, mène à une accélération de la croissance de la productivité. Ce qui en revanche débouche sur deux avenues. La première étant ce qu'Arrow (1962) appelait «apprendre en le faisant», c'est-à-dire augmenter la productivité en cumulant des expériences de production. La deuxième est en faisant davantage d'investissements physiques (qui augmentent la productivité), induits par la perspective de plus vastes marchés, comme l'a souligné Kaldor (1966).

Une version plus sophistiquée de l'argument de l'industrie émergente, éclairée par l'économie moderne de la technologie, mettra également l'accent sur le fait que le soutien gouvernemental aux industries émergentes ne suffit pas pour générer des augmentations des capacités de production substantielles de la part des sociétés faisant partie des industries protégées. Le fait est que la protection, les subventions et autre soutien de la part du gouvernement ne font que créer un espace à l'intérieur duquel les sociétés peuvent «croître». Le processus de croissance veut qu'en ayant bénéficié de cet espace offert, les industries émergentes doivent investir dans l'amélioration de leurs capacités de production - en investissant dans les équipements, la formation des travailleurs, les compétences des gestionnaires et la R et D, entre autres choses.

Ce qui implique que l'État doit faire en sorte que ces investissements se produisent en mettant en place un système incitatif qui force et encourage les sociétés bénéficiant de la protection à investir dans l'amélioration de leurs capacités. Cela peut être réalisé en imposant aux sociétés bénéficiaires des conditions particulières à l'égard des investissements physiques, de la formation des travailleurs ou de la R et D ou encore, simplement en cessant ou en réduisant le soutien aux industries ne «démontrant» aucun accroissement de productivité (les laissant ainsi trouver leur propre moyen d'y parvenir).

Cette validité de la théorie de la promotion de l'industrie émergente est confirmée par l'histoire. Tel que nous le verrons plus en détail au Chapitre 4, la quasi-totalité des pays riches d'aujourd'hui a employé la théorie de promotion de l'industrie émergente pour développer son économie. Ces pays ont refusé de se résigner à demeurer fidèles à leur avantage comparatif et se sont mis à promouvoir activement des industries pour lesquelles ils n'avaient aucune activité spécialisée (d'après la théorie de l'avantage comparatif). Il ne serait pas exagéré de dire que, à l'insu de la plupart des gens, la théorie de la promotion de l'industrie émergente est la théorie économique qui en a fait le plus pour changer le monde.

à l'insu de la plupart des gens,
la théorie de la promotion de
l'industrie émergente est la
théorie économique qui en a fait
le plus pour changer le monde.

3.3.3. Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons démontré qu'il existe deux visions rivales de développement économique, représentées par la théorie de l'avantage comparatif (qui est actuellement la vision dominante) et la théorie de la promotion de l'industrie émergente. Nous avons soutenu que la théorie de l'avantage comparatif, en particulier la version néoclassique (HOS) actuellement dominante, a une utilité limitée en tant que cadre pour comprendre le développement économique. Nous avons souligné que la théorie de la promotion de l'industrie émergente, enrichie par les théories économiques les plus modernes sur le progrès et l'apprentissage technologiques, devrait constituer le cadre de référence pour comprendre le développement économique - comme d'ailleurs la preuve en est faite par le rôle central que cette théorie a joué dans le développement de la plupart des pays riches contemporains des deux siècles derniers (comme nous le verrons plus en détail au Chapitre 4).

Cela ne signifie toutefois pas que les décideurs industriels des pays en voie de développement puissent à leur aise ignorer la théorie de l'avantage comparatif. La théorie de l'avantage comparatif peut être un guide pour savoir quelle est la part de risque que prend un pays en faisant la promotion de certaines industries émergentes. En outre, bien que ce ne soit pas là l'aspect que soulignent les partisans de la théorie de l'avantage comparatif, même lorsqu'ils font croître leurs industries émergentes, les pays doivent compter sur leurs industries conformes à leur avantage comparatif pour générer des recettes d'exportation et pour créer des emplois sans lesquels l'accès aux technologies de pointe serait limité.

De ce point de vue, bien qu'elle comporte des limites critiques en tant que perspective pour comprendre le développement économique, la théorie de l'avantage comparatif peut représenter un complément utile à la théorie de la promotion de l'industrie émergente qui, elle, saisit avec beaucoup plus de précision l'essence du développement économique, à savoir, le défi de développer des capacités de production.

3.4. ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Maintenant que nous avons jeté un coup d'œil sur les théories de la politique industrielle «dans leur ensemble», examinons plus précisément l'argumentaire en faveur de la politique industrielle dans le contexte des pays en voie de développement, groupés selon trois aspects: l'interdépendance, les capacités et le risque et l'incertitude.

3.4.1. Arguments en matière d'interdépendance

(a) Les complémentarités de la demande

Le plus connu des arguments communément appelés arguments d'interdépendance de la politique industrielle est celui fondé sur l'idée de complémentarités de la demande (Toner, 1999; Andreoni and Scazzieri, 2014). Il se pose en deux variations.

La première est le modèle de croissance équilibrée, également connue comme l'argument de la grande poussée (big push) (Rosenstein-Rodan, 1943 Nurkse, 1952). Cet argument découle de l'observation plutôt évidente que les industries s'achètent et se vendent des biens entre elles (par exemple, l'industrie automobile se procure de l'acier, du verre, des pneus et vend des automobiles aux travailleurs de ces industries). Ce qui veut dire que leurs rendements dépendent de la mise en place de toutes ces industries complémentaires en même temps. Cela nécessite une coordination des investissements parmi les industries connexes. En théorie, une telle coordination peut être réalisée par le biais de contrats privés, mais elle s'avère difficile à organiser. Pour employer une terminologie moderne, les coûts de transaction liés à la coordination des investissements par le biais de contrats privés sont susceptibles d'être rédhitoires en raison de la difficulté à prendre et à tenir des engagements crédibles. Par conséquent, le gouvernement peut rendre une telle coordination possible en imposant un plan à partir de ce qui précède.

En employant un aperçu semblable, Hirschman (1958) a élaboré ce que l'on appelle l'argument des liens (linkages argument) qui prône délibérément la promotion des industries avec notamment de fortes interdépendances (liens) avec d'autres secteurs, que ce soit en tant que fournisseurs d'intrants pour les autres industries (liens en aval) ou comme acheteurs de produits d'autres industries (liens en amont). L'argument des liens est aussi connu sous le nom de modèle de croissance déséquilibrée, car il soutient que le gouvernement devrait se concentrer sur la promotion d'un petit nombre d'industries avec le plus grand nombre de liens, plutôt que de tenter de promouvoir toutes les industries liées à la fois, tel que recommandé par la croissance équilibrée - ou le modèle de la grande poussée.

(b) Les externalités

Un autre argument d'interdépendance pour la politique industrielle repose sur l'idée d'externalités. Certaines interdépendances existent sous forme d'externalités au sens que celui qui exécute l'activité économique ne garde pas tous les profits (externalités positives) ni ne supporte tous les coûts (externalités négatives) de l'activité en question (Scitovsky, 1954, en est l'article classique).

Les activités comme la R et D ou la formation des employés sont des exemples classiques d'activités générant des externalités positives. Par exemple, le savoir technologique ne pouvant être breveté ou les compétences que les employés peuvent amener avec eux lorsqu'ils changent d'employeur peuvent être utilisées par d'autres producteurs n'ayant pas investi en R et D ou en formation. Compte tenu de cela, les agents économiques sous-investissent en eux du point de vue social. Dans une telle situation, un décideur industriel peut utiliser des subventions (par exemple des subventions pour la R et D) ou des réglementations (par exemple, obliger les entreprises d'une certaine taille à investir dans la formation) pour stimuler les investissements dans de telles activités de sorte qu'il existe des quantités socialement maximales de ces activités.

Plus récemment, un argument en faveur de la politique industrielle basé sur la notion d'«externalité d'information» a été élaboré (Hausmann et Rodrik, 2003; Rodrik, 2004 et 2008; Lin, 2012). La logique est que les investissements faits dans de nouvelles industries (émergentes) sont insuffisants parce que la potentielle société «pionnière» sait qu'elle est tenue de fournir à de potentiels concurrents, une «expérience sans frais» leur permettant d'imiter ladite société pionnière sans encourir les risques qu'implique «l'expérience». Dans ce cas, subventionner des potentielles pionnières par le biais de la protection des échanges, des subventions et autres mesures de politique industrielle peut amener des investissements aux nouvelles industries à un niveau socialement optimal.

(c) La coordination des investissements concurrents

L'argument qui n'est pas très reconnu dans les milieux académiques, mais qui est très important sur le terrain est celui de la politique industrielle basée sur les interdépendances entre les concurrents plutôt que sur les activités complémentaires. Les investissements simultanés par des sociétés concurrentes peuvent entraîner un excès de capacité au sein d'une industrie, pouvant forcer certaines sociétés à abandonner une partie de leurs capacités de production ou même pousser certaines d'entre elles à la faillite.

Dans un monde sans friction que nous présente un manuel théorique, cela importe peu, puisque les ressources libérées par la réduction de la capacité ou la faillite peuvent rapidement être redéployées ailleurs. Cependant, en réalité, les investissements fixes dans les équipements de capital physique (machines) ou incorporés dans la main d'œuvre (sous forme de meilleures compétences) ne peuvent pas facilement être remaniés, voire pas du

tout, de sorte que les machines et les compétences redondantes sont susceptibles d'être mises aux rebus, entraînant un gaspillage social (voir Chang, 1994a, pp. 66-7; Amsden et Singh, 1994).²⁴

Voilà pourquoi il y avait tant d'inquiétude au sujet de la «concurrence ruineuse» parmi les responsables des politiques industrielles des pays comme le Japon et la Corée. Ces décideurs ont tenté de minimiser la concurrence ruineuse en échelonnant les nouvelles entrées et/ou les investissements supplémentaires dans les industries à forte intensité capitalistique et à grande échelle. Cela a été effectué soit par réglementation gouvernementale directe ou en laissant les sociétés du secteur privé organiser les «ententes d'investissement».

3.4.2. Les arguments en matière de capacités

La théorie de la promotion de l'industrie émergente justifie la politique industrielle si l'on part du principe que les pays en développement ont besoin de renforcer leurs capacités de production et que l'amélioration nécessite le soutien de l'État. Dans ce tableau d'ensemble se trouvent des arguments supplémentaires fondés sur les capacités, suggérant que des mesures de politique industrielle plus raffinées, s'appuyant sur la reconnaissance que le processus d'accumulation des capacités de production constitue un processus long et coûteux qui nécessite davantage que de rendre les industries naissantes rentables par le biais de la protection ou des subventions (Lall, 1992 et 2001; Chang, 1994a; Lall et Teubal, 1998; Loasby, 1999; Andreoni, 2014).²⁵

(a) La réglementation des importations de technologie directes

Un pays en développement peut importer de la technologie directement grâce à l'IDE ou au brevet technologique, ou indirectement, par le biais de l'importation de machines. Les cas d'importation de technologie directe sont moins intéressants que les cas d'importation indirecte pour créer des capacités technologiques à la fois pour l'acheteur et pour le vendeur.

Puisqu'il est coûteux de développer les capacités afin d'adapter et d'améliorer les technologies importées, l'acheteur potentiel de la technologie trouve généralement moins onéreux d'importer des technologies «faciles» (généralement obsolètes) (qui peuvent être utilisées sans investir beaucoup dans les capacités technologiques) ou importer des technologies de pointe, mais dépendre du vendeur pour les utiliser, les adapter et les améliorer. Le vendeur est naturellement réticent à transférer des technologies de base, de peur de se créer un futur concurrent. Il en résulte une combinaison d'importation de technologies de faible qualité et le sous-développement des capacités technologiques.

24 Les problèmes de coordination entre les investissements concurrents peuvent être liés non seulement à l'investissement, mais aussi à des situations de désinvestissement temporaire ou de changements structurels dans le secteur industriel, notamment dans les pays riches. Des ententes de récession et des mécanismes de sortie négociés ont été largement utilisés pour faire face aux périodes de crise économique ou pour accompagner une transformation structurelle (Dore, 1986, en est la lecture classique). De façon plus générale, le soutien aux secteurs en déclin peut être considéré comme une tentative de socialiser le risque pour encourager et soutenir le processus de changement structurel et l'accroissement de la productivité, desquels découle le développement économique.

25 Les capacités de production sont des compétences personnelles et collectives, un savoir et une expérience en production faisant partie des agents physiques et organisationnels (Andreoni, 2011).

Pour empêcher que cela ne se produise pendant le processus d'importation de technologie directe, le gouvernement des pays importateurs de technologie peut utiliser des stratégies pour veiller à ce que les technologies de base soient transférées et, plus important encore, que les capacités technologiques locales pertinentes soient créées. De nombreux pays - le Japon, la Corée, la Finlande et même les pays favorables à l'IDE comme la Chine et Singapour - l'ont fait. Les politiques incluaient «des carottes et des bâtons». Les carottes étaient les politiques rendant plus facile l'établissement d'installations de R et D par les sociétés transnationales (par exemple, subventions de R et D, mise à disposition personnalisée des compétences nécessaires). Les bâtons étaient les mesures telles que les exigences pour les sociétés transnationales en matière de transfert de technologie, l'approvisionnement local, l'embauche de travailleurs locaux (en particulier dans les emplois de niveau supérieur), et les exportations (comme les marchés d'exportation ont généralement des exigences de qualité plus élevées).

Certains gouvernements, comme celui du Japon et de la Corée, ont également réclamé des autorisations pour l'importation de technologies lorsque les sociétés (tant les sociétés nationales que les filiales des sociétés transnationales) recherchaient des octrois de licences technologiques, de manière à veiller à ce que les technologies trop obsolètes ne soient pas importées, alors que les droits de licence pour les technologies de pointe ne sont pas excessifs.

(b) Soutiens aux petites et moyennes entreprises

De nombreuses mesures de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) sont introduites pour des considérations de capacités. Cela s'explique par le fait que l'accumulation de capacité requiert généralement quelques intrants indivisibles que les petits producteurs ne peuvent pas offrir par eux-mêmes - la R et D, les machines coûteuses, la formation des employés ou la commercialisation des exportations.

Ces intrants peuvent être directement fournis par le gouvernement par le biais de la R et D publique, la formation des employés au sein des universités publiques et les instituts de formation, et la fourniture de «services de vulgarisation» (conseils techniques) pour les petites entreprises (et les petits agriculteurs). Les gouvernements peuvent également encourager la fourniture de ces intrants en subventionnant la R et D, la formation ou les investissements physiques (par le biais de garanties de crédit, par exemple) par les PME elles-mêmes. En outre, le gouvernement peut fournir des soutiens juridiques et autres pour les arrangements de coopération volontaire entre les PME - tels que des avantages fiscaux pour les coopératives de petits producteurs ou des subventions pour certaines activités conjointes entre les PME (par exemple, R et D, transformation, commercialisation de l'exportation), ou, de façon plus controversée, la dérogation aux ententes à l'exportation du droit de la concurrence pour les PME (étonnamment de nombreux pays, dont les États-Unis, s'en prévalent).

3.4.3. Le risque et l'incertitude

De nombreuses justifications pour la politique industrielle sont fondées sur la reconnaissance qu'il existe des différences dans la capacité de faire face au risque et à l'incertitude entre les producteurs individuels (qu'il s'agisse de sociétés ou de travailleurs autonomes) et la société dans son ensemble, représentée par le gouvernement.

(a) L'argument des plus importantes capacités de financement

La justification de la politique industrielle la plus entendue lorsque l'on parle de risque est que le gouvernement dispose des plus importantes capacités de financement - ou il a la plus grande capacité à supporter les risques - au sein de l'économie. Dans la plupart des économies, le gouvernement est la seule entité la plus riche. Il a aussi la capacité d'«imprimer de l'argent» - à moins qu'il ne fasse partie d'une union monétaire (par exemple les pays Franc des colonies françaises d'Afrique (CFA)) ou qu'il ait volontairement abandonné sa monnaie nationale (certains pays d'Amérique latine qui ont «dollarisé» leur économie). Par conséquent, le gouvernement a la meilleure capacité à accepter des projets d'investissement comportant des risques élevés, mais pouvant potentiellement apporter de très bons rendements à l'avenir.

Même dans les pays les plus évolués économiquement, les projets à haut risque ont été directement et indirectement subventionnés par le gouvernement - depuis l'industrie de la laine au 18^e siècle en Grande Bretagne, en passant par les industries lourdes et chimiques aux États-Unis, en Allemagne et en Suède au 19^e siècle, jusqu'aux ordinateurs, aux semi-conducteurs, aux avions, aux produits pharmaceutiques et nombre d'autres industries de la période post-Seconde Guerre mondiale (davantage sur le sujet au Chapitre 4).

Surtout lorsque vient le temps pour les économies arriérées de pénétrer des marchés nécessitant de grandes dépenses en capital et une grande somme d'apprentissage technologique et organisationnel, le risque devient incalculable et il en résulte alors une incertitude. Dans de tels cas, la création de sociétés appartenant à l'État (entreprises publiques) peut représenter la seule solution. Pohang Iron and Steel Co. (POSCO), une aciérie coréenne établie à la fin des années 1960, alors que le revenu du pays était seulement 4% celui des États-Unis, et le constructeur d'avions brésiliens Embraer, établi à la fin des années 1950, au moment où le revenu du pays était seulement 8% celui des États-Unis, en sont les parfaits exemples.

(b) Garantie du risque d'impact négatif

Parfois, les entreprises et les industries doivent passer par une restructuration majeure en raison de facteurs au-delà de leur contrôle, comme un choc macroéconomique majeur, la libéralisation soudaine du commerce, les changements technologiques spectaculaires ou une soudaine émergence de puissants concurrents internationaux. Le niveau de ressource monétaire qu'implique ce genre de restructuration peut être trop élevé pour être supportable par les sociétés seules et il se peut que le gouvernement ait à intervenir. Il n'en est pas souvent question dans la littérature universitaire sur la politique industrielle, mais une grande partie de la politique industrielle sur le terrain s'y rapporte - c'est-à-dire la garantie gouvernementale du risque d'impact négatif.

Dans une situation semblable, les gouvernements ont souvent déployé des mesures de politique industrielle pour restructurer les grandes entreprises. Dans certains cas, cela impliquait la nationalisation (et habituellement, mais pas toujours, la privatisation ultérieure) de la société en difficulté (par exemple, la nationalisation de General Motors (GM) et de Chrysler aux États-Unis après 2008) ou même de l'ensemble de l'industrie (par exemple, la nationalisation du secteur de la construction navale en Suède dans les années 1970). Cette garantie pourrait également prendre la forme de secours que le gouvernement offre à une société en difficulté en se prenant des participations minoritaires dans ladite entreprise. Elle a également pris la forme de fusions et de prises de contrôle sous médiation étatique de sociétés en difficulté. Dans les années 1980, le gouvernement japonais était célèbre pour son génie à organiser et coordonner le démantèlement d'usines du secteur manufacturier en difficulté tels les chantiers navals (voir Dore, 1986, pour des exemples). Le gouvernement peut également fournir une aide financière pour faciliter la restructuration du secteur privé par des garanties de prêts ou de subventions destinées à favoriser le processus de restructuration (par exemple, les subventions publiques pour indemnités de licenciement).

(c) Garantie du risque pour la main-d'œuvre

Dans un monde qui évolue rapidement, les travailleurs sont exposés à des niveaux de risque qu'ils ne peuvent simplement pas assumer seul. - les compétences deviennent soudainement impertinentes en raison des changements technologiques, les postes se raréfient brusquement en raison de crises financières ou de l'industrialisation à l'autre bout du globe.

Reconnaissant cela, de nombreux pays ont fourni une assurance contre ce risque pour les travailleurs - l'assurance-chômage, les services de recherche d'emploi, le recyclage subventionné et même des subventions de relocalisation dans le cas de certains pays scandinaves (par exemple, le gouvernement fournissant des prêts-relais pour les travailleurs qui ont à vendre leur propriété parce qu'ils déménagent pour un nouvel emploi) (Landesmann, 1992; Chang, 1994b).

Il ne s'agit pas là de politiques industrielles au sens que nous avons défini dans le présent rapport, cependant elles favorisent le développement industriel. Cela tient au fait que ces mesures d'assurance promeuvent la restructuration industrielle en réduisant la résistance des travailleurs au redéploiement et à l'éloignement d'une part et facilitent la migration des ouvriers des secteurs en déclin d'autre part.

3.5. LES QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

Jusqu'ici nous avons vu qu'il existe de nombreuses justifications théoriques respectables favorisant la politique industrielle. La prochaine question nous venant tout naturellement est la suivante: s'il y a tant de justifications favorables à la politique industrielle, pourquoi alors y a-t-il eu tant d'échecs de politique industrielle à travers le temps et l'espace (par contre pas autant que les critiques de la politique industrielle s'emploient habituellement à le prétendre)?

La réponse courte serait que les politiques qui réussissent n'ont pas besoin des seules justifications théoriques, mais aussi d'une bonne mise en œuvre. En effet, plusieurs arguments en défaveur de la politique industrielle ont été fondés sur la prémisse que tandis qu'elle peut fonctionner en théorie, il est difficile de la mettre en œuvre dans la pratique (la Banque Mondiale, 1993, en est un exemple classique). Le débat sur les questions de mise en œuvre a beaucoup évolué depuis les années 1980 (Chang, 2011, OECD, 2013a), il est donc intéressant d'en examiner les arguments clés.

3.5.1. La conception d'une politique: Réalisme et adaptabilité

Par définition, il importe de bien concevoir les politiques afin qu'elles fonctionnent. Bien entendu, la difficulté à l'effet qu'une politique soit perçue comme étant «bien conçue» variera selon les divers acteurs de la politique et dépendra également de qui porte le jugement, mais nous pouvons discuter de certains principes généraux. Deux aspects - réalisme de la politique et adaptation de la politique - doivent être examinés.

(a) Réalisme de la politique

Pour être mises en œuvre avec succès, les politiques doivent être réalistes. Les objectifs d'une politique doivent être mesurés aux capacités de production des producteurs - pas seulement les capacités actuelles, mais aussi la trajectoire de développement probable des futures capacités. Si le gouvernement fournit un soutien de politique industrielle en vue de développer une industrie qui est trop compliquée pour les producteurs locaux, le risque d'échec sera trop élevé. Compte tenu du risque, il semble raisonnable de dire qu'un pays ne devrait pas tenter de sauter trop loin d'où il est actuellement (ou de là où réside son avantage comparatif). Cependant, cet argument comporte deux difficultés, comme nous l'avons mentionné en parlant du principe de l'avantage comparatif (voir la rubrique 3.2.1).

Tout d'abord, il est en fait difficile d'établir ce que veut dire aller trop loin. Les données de l'industrie automobile à l'égard du Japon dans les années 1950, de la Corée, au sein de l'aciérie dans les années 1960 et du Brésil dans l'industrie aéronautique dans les années 1960 sont des exemples classiques de pays qui ont fait de grands sauts, mais qui ont réussi au-delà de toutes attentes (Chang dans le débat de Lin et Chang met l'accent sur ce point; voir Lin et Chang, 2009).

Une des raisons pour laquelle il est difficile de prédire le succès d'une politique, c'est la difficulté de savoir exactement quelles y sont les réelles capacités de production là où elle sera mise en œuvre. Comme Hirschman (1958) l'a exprimé avec éloquence, le développement économique «ne dépend pas tant sur le fait de trouver des combinaisons optimales pour des ressources et facteurs de production donnés que de susciter et de mettre à contribution à des fins de développement des ressources et des capacités qui sont cachées, disséminées ou mal utilisées» (p. 5). Jusqu'à ce que vous trouviez et appreniez à utiliser efficacement les ressources et les capacités «cachées, disséminées ou mal utilisées», vous ne pourrez pas savoir au juste ce qui est possible. Une autre raison est qu'il est difficile de prédire combien d'investissements seront faits dans le déploiement des capacités - par les industries émergentes elles-mêmes et par le gouvernement et les autres acteurs (par exemple, les universités ou les instituts de recherche financés conjointement par le gouvernement et le secteur privé).

Une deuxième raison pour laquelle «ne pas sauter trop loin» est problématique, est que le fait que ce n'est pas parce que quelque chose est risqué qu'on ne devrait pas l'essayer. Si un pays ne prend aucun risque et refuse de faire tout bond l'éloignant de ses avantages comparatifs actuels, il est susceptible d'être coincé dans des activités économiques qui ne nécessitent que de faibles capacités productives. Ainsi la prise d'un certain risque est absolument nécessaire dans la politique industrielle, comme dans toute autre tentative de changer sa situation actuelle (par exemple, les sociétés qui investissent dans de nouvelles technologies, les individus qui empruntent pour aller à l'université).

Le défi est de prendre un portefeuille de projets comportant divers profils de risque; aucun dans certains domaines, un peu dans certains autres et beaucoup dans un petit nombre de domaines. Réussir à bien composer ce portefeuille n'est bien sûr pas une mince affaire, mais cela peut être - et a été - fait, comme vous pouvez le voir dans le cas du Japon, de la Corée et de Taïwan, dans lesquels le gouvernement a apporté son soutien par le biais d'une politique industrielle à des industries à haut risque défiant leur avantage comparatif (comme l'acier, l'automobile) tout en respectant - et même en promouvant davantage - quelques industries sans risque se conformant à l'avantage comparatif (par exemple, le textile et la chaussure).

...il importe de bien concevoir les politiques afin qu'elles fonctionnent. Bien entendu, la difficulté à l'effet qu'une politique soit perçue comme étant «bien conçue» variera selon les divers acteurs de la politique et dépendra également de qui porte le jugement, mais nous pouvons discuter de certains principes généraux. Deux aspects - réalisme de la politique et adaptation de la politique - doivent être examinés.

(b) Adaptabilité de la politique

Comme toute autre politique, la politique industrielle doit être adaptée aux conditions changeantes. Il y a beaucoup de facteurs possibles dont les changements feront appel à l'adaptation de la politique, mais nous allons nous pencher sur quelques-uns des plus importants.

Tout d'abord, la politique industrielle doit être adaptée selon que les industries cibles améliorent leurs capacités de production d'après la prévision initiale. Si l'amélioration est plus lente que prévue, le gouvernement doit en identifier les raisons et adapter les politiques de façon adéquate. Par exemple, il se pourrait que la projection initiale ait été trop optimiste. Dans ce cas, les soutiens gouvernementaux pourront devoir être resserrés ou la politique devra purement et simplement être supprimée. Il se peut aussi que l'amélioration ne puisse pas se produire parce que les sociétés recevant de l'aide publique ne font pas suffisamment d'investissements pour augmenter leurs capacités de production. Dans ce cas, il faudra peut-être rajouter des carottes et des bâtons (y compris l'expulsion d'entreprises peu performantes de l'industrie) pour entraîner davantage d'investissements.

Deuxièmement, même si chaque politique industrielle est mise en œuvre avec succès, la visée de la politique industrielle globale doit être réorientée au fil du temps. Par exemple, au fur et à mesure que le pays monte sur l'échelle technologique, la visée de la politique industrielle doit être réorientée de manière à promouvoir l'innovation technologique plutôt que l'imitation ou l'adaptation. Cela nécessitera des investissements plus importants dans les compétences, les capacités de R et D et les techniques de gestion de la part des sociétés concernées et aussi de la part du gouvernement. Et étant donné que ces investissements prennent du temps à porter leurs fruits, le soutien à ces investissements doit être introduit en prévision de l'incursion dans de nouvelles industries du pays.

Troisièmement, même la politique industrielle la mieux conçue peut être déviée par des changements dans les conditions extérieures. Par exemple, une industrie peut connaître des difficultés en raison de l'émergence d'un grand concurrent plus efficace (par exemple, le récent essor rapide des entreprises chinoises dans de nombreuses industries). Un autre exemple, l'industrie peut avoir des ennuis à cause de la hausse des prix des principaux intrants (par exemple, la fonte de l'aluminium nécessitant beaucoup d'électricité, c'est une industrie qui est très sensible aux changements de sa tarification). Un autre exemple encore, une industrie orientée vers l'exportation peut trouver difficile de croître en raison d'un changement soudain dans les goûts des consommateurs ou d'un ralentissement économique majeur dans les principaux pays importateurs. Certains de ces changements peuvent être temporaires (par exemple, la hausse des prix des intrants ou le ralentissement économique dans les pays importateurs), mais certains sont plus permanents et donc nécessitent un changement fondamental dans la politique. Force peut-être aussi d'admettre qu'une perspective de croissance future soit réduite en permanence et que les futurs plans aient à être changés. Il peut être nécessaire de réorienter l'exportation vers un autre marché (avec les ajustements concomitants dans la spécification du produit). Et ainsi de suite.

3.5.2. Économie politique

Le débat sur la politique industrielle au cours des trois dernières décennies a mis en évidence que le succès de la politique industrielle dépend de façon critique de l'économie politique du pays (Toye, 1987; Chang, 1994a et 2011; Evans, 1995). Nous en considérons trois aspects clés.

(a) La politique des classes

Une politique industrielle réussie (comme toute autre politique) a besoin d'une base politique qui soit la bonne. Il est bien connu que les pays ayant une forte classe de propriétaires fonciers ou une solide classe de capitalistes financiers trouvent qu'il est difficile de mettre en œuvre une bonne politique industrielle, puisque ces classes veulent des politiques pouvant être néfastes à l'industrie, en particulier au secteur manufacturier.

Par exemple, aux États-Unis, pendant plus de deux décennies, le programme de l'industrie émergente de Hamilton ne pouvait pas être mis en œuvre en raison de la résistance de la classe de propriétaires fonciers du Sud qui ne voulait pas subventionner des manufacturiers yankees inefficaces. Ce ne fut qu'à la fin de la guerre anglo-américaine (1812-6) qu'il est apparu clairement que les États-Unis avaient besoin de développer le secteur manufacturier, ce que les partisans de l'idée d'Hamilton purent mettre pratique.

Un autre exemple, au cours des dernières décennies, les solides classes de capitalistes financiers du Royaume-Uni et du Brésil ont utilisé leur pouvoir politique pour obtenir des gouvernements de mettre en œuvre des politiques macroéconomiques et du secteur financier qui ont eu pour effet de surévaluer la devise, détruisant ainsi de larges pans exportateurs de leur secteur manufacturier.

Tout cela, cependant, ne doit pas être interprété au sens que l'économie politique d'un pays est déterminée par son histoire. De nouvelles coalitions politiques peuvent se former, et il s'en est formé, et les politiques peuvent être changées.

Par exemple, en 1860, les États manufacturiers du nord des États-Unis ont commencé à établir une nouvelle hégémonie nationale en fondant le Parti républicain qui (contrairement à son prédécesseur le Parti Whig) a réussi à attirer les États occidentaux, traditionnellement en faveur du libre-échange, en leur offrant des terres publiques gratuites (faisant partie du Homestead Act de 1862). Les États du Nord ont achevé leur acquisition de l'hégémonie en remportant la Guerre civile (1861-1865) dont une des origines importantes se trouve être le désaccord sur le protectionnisme

En Prusse, à la fin du 19^e siècle, Bismarck a persuadé la classe des propriétaires fonciers (qu'on appelait Junkers) d'accepter une forte protection tarifaire et autre mesure de politique industrielle pour les industries lourdes et chimiques émergentes en leur fournissant aussi sa propre protection - sous l'appellation de «mariage du fer et du seigle».

Dans les années 1930, les capitalistes industriels de nombreux pays d'Amérique latine ont rompu l'emprise de la classe des propriétaires fonciers sur la politique économique en

formant une nouvelle coalition politique de la classe ouvrière urbaine. Sur cette nouvelle base politique, ils mirent en œuvre des politiques industrielles appelées Programme Innovation stratégique industrielle (ISI) de substitution aux importations. Le régime Cardenas au Mexique et le régime Vargas au Brésil sont les deux exemples les plus réussis.

Dans les années 1940 et 1950, la réforme agraire a détruit l'emprise que la classe des propriétaires fonciers a eue sur la politique coréenne. Cela a créé l'espace pour l'arrivée au pouvoir d'un régime militaire pro-industrialisation dans les années 1960.

(b) Relation entre l'État et le capital

Ce n'est pas seulement la relation entre les classes qui définit l'économie politique d'un pays autour d'une politique industrielle. La relation entre le gouvernement et la classe capitaliste industrielle représente une autre dimension critique de l'économie politique de la politique industrielle.

Une politique industrielle réussie (comme toute autre politique) a besoin d'une base politique qui soit la bonne. Il est bien connu que les pays ayant une forte classe de propriétaires fonciers ou une solide classe de capitalistes financiers trouvent qu'il est difficile de mettre en œuvre une bonne politique industrielle, puisque ces classes veulent des politiques pouvant être néfastes à l'industrie, en particulier au secteur manufacturier.

Après le travail de pionnier sur la politique industrielle japonaise par Johnson (1982), de nombreux chercheurs de la politique industrielle en Asie orientale ont souligné l'importance du dialogue et de l'échange d'informations entre le gouvernement et le secteur privé pour élaborer des politiques en connaissance de cause. Cependant, il est également important que le gouvernement ne soit pas redevable à des intérêts industriels particuliers en évitant de ce fait le risque d'«être capturé». Peter Evans (1995) a magnifiquement saisi ce point dans sa notion d'«autonomie intégrée».

La notion d'autonomie intégrée signifie que, pour être efficace dans son intervention, le gouvernement doit avoir des racines dans la société (intégration), mais il doit avoir également le pouvoir d'imposer sa propre volonté sur le secteur privé et le reste de la société, si nécessaire (autonomie). Une autonomie sans intégration peut créer un état qui impose une vision qui est incompatible avec les forces sociales et économiques sous-jacentes et est vouée à l'échec, alors que l'intégration sans autonomie transformera l'état en un véhicule de promotion des intérêts des puissantes entreprises du secteur privé - ou ce que Karl Marx appelait le comité exécutif de la bourgeoisie. Evans a utilisé le cas du

Japon, de la Corée et de Taïwan pour illustrer ce point, mais d'autres pays - notamment Singapour, l'Allemagne, l'Italie (les gouvernements locaux) et la Finlande - correspondent également à cette description (voir Chang et al, 2013, pour de plus amples détails concernant les pays).

(c) Idéologie

La nature de l'idéologie qui prévaut sur les questions de politique industrielle est importante pour déterminer l'économie politique d'un pays qui l'entoure.

Si l'idéologie dominante est trop rigide, le pays est susceptible d'utiliser le mauvais type de politique industrielle en mauvaise quantité - ou même de refuser d'en utiliser une lorsque nécessaire. Par exemple, l'adhésion à l'idéologie du libre marché par les gouvernements britanniques successifs depuis celui de Margaret Thatcher a fait de la politique industrielle un sujet «tabou» et a empêché le pays d'avoir recours à de nombreuses politiques industrielles importantes, même lorsque l'occasion économique était présente et qu'il n'y avait aucune résistance politique importante de la part des groupes puissants. À l'autre extrémité du spectre politique, l'idéologie communiste autarcique pratiquée dans la Chine de Mao a empêché le pays d'utiliser des politiques industrielles qui impliquent l'utilisation de technologies étrangères à grande échelle ou le recours à des sociétés étrangères.

La plupart des cas de réussite de l'intervention de la politique industrielle ont démontré un degré de flexibilité considérable en termes idéologiques, avec Singapour comme l'exemple ultime de flexibilité et de pragmatisme idéologique, mélangeant certaines des mesures plus «libre-marché» à certaines autres, la plupart «socialistes» - le pays peut se vanter de son libre-échange et de son attitude accueillante envers les investisseurs étrangers, mais 90 pour cent des terres appartiennent à l'État, 85 pour cent des logements sont fournis par l'Office du développement et du logement gouvernemental et un énorme 22 pour cent du PIB provient des entreprises publiques (Chang et as., 2013). En revanche, dans le cas de la Corée, l'efficacité de la politique industrielle a été compromise lorsque l'idéologie de la politique anti-industrielle de libre marché est devenue dominante dans les années 1990 (Chang et Evans, 2005).

3.5.3. Gestion du processus de mise en œuvre

Même avec des politiques d'adaptation réalistes et les bonnes conditions politico-économiques, la mise en œuvre réussie de la politique industrielle nécessite de bonnes capacités à gérer le processus de mise en œuvre. Voyons un peu les deux questions clés ayant émergé du débat sur la politique industrielle des trois dernières décennies - dont la question des capacités administratives et les questions liées à la conception d'incitation (pour plus de détails, voir Chang, 1994 et 2011).

(a) Capacités administratives

Inutile de dire que la mise en œuvre efficace des politiques nécessite des personnes capables de la faire. En son centre, il y a les fonctionnaires du gouvernement travaillant dans les ministères et autres organismes publics (par exemple, les instituts de recherche publics travaillant avec les industries et les organismes offrant des services de vulgarisation pour les PME). Mais nous avons également besoin de personnes capables au sein des agences du secteur privé et qui mettent en œuvre certaines des mesures de politique (par exemple, l'association des employeurs, des associations de l'industrie et les syndicats).

Ceci dit, un point important à souligner, c'est que l'amélioration des capacités administratives ici ne signifie pas une formation en économie (et en cela, se limiter à l'étroite économie

néoclassique), comme plusieurs programmes de «renforcement des capacités de la politique» gérés par les organisations internationales comme la Banque Mondiale le croient.

Les gens sont généralement étonnés d'apprendre que la plupart des décideurs industriels des économies «miracles» d'Asie orientale, surtout dans les premières années, étaient des avocats, pas des économistes - au Japon et, dans une moindre mesure, en Corée, d'une part, et des scientifiques et des ingénieurs à Taïwan et en Chine, d'autre part. Ils sont davantage étonnés d'entendre que, surtout avant les années 1970, le peu d'économie que ces non-économistes connaissaient était la plupart du temps de la «mauvaise sorte». L'économie marxiste, la théorie de la promotion de l'industrie émergente, l'économie du développement à l'ancienne de Rosenstein-Rodan et Hirschman (voir Chang, 2010, ch. 23).

La plupart des cas de réussite de l'intervention de la politique industrielle ont démontré un degré de flexibilité considérable...

Les exemples d'Asie orientale démontrent que les capacités dont ont besoin les bons décideurs ne sont pas des connaissances soi-disant «pertinentes» comme l'économie, mais l'intelligence générale, la capacité d'apprendre, les compétences nécessaires à gérer des projets complexes et la capacité à maintenir une cohérence organisationnelle.

En outre, les capacités administratives ne sont pas seulement celles que détiennent les personnes travaillant au gouvernement et autre organisation connexe. Les organisations elles-mêmes possèdent des capacités sous forme de structure de commandement particulière, de routines institutionnelles et de «mémoires» organisationnelles (par exemple, les dossiers et le traitement d'activités passées). La qualité de ces capacités est aussi significative, sinon plus, que les capacités que possèdent les gens qui y travaillent.

Le dernier point, mais non le moindre, ce ne sont pas seulement les capacités des organisations individuelles qui mettent en œuvre la politique industrielle qui comptent, mais aussi l'interaction entre elles. Les organismes compétents (publics et privés) doivent avoir de bonnes relations de travail entre eux. Ils ont également besoin de certains mécanismes pour coordonner leurs actions, que ce soit par des exercices intellectuels (par exemple, la planification indicative ou l'exercice de prévision) ou par le biais de structures organisationnelles qui facilitent la coordination (par exemple, un certain super-ministère, tel que la Commission de planification de la France ou l'agence de planification économique de la Corée (EPB), responsable de la coordination des activités des divers ministères par la planification du développement).

Le défi, bien sûr, est que de nombreux pays en développement manquent de capacités administratives à tous les niveaux (individus, organisations, réseau d'organisations). Et en effet, plusieurs critiques de la politique industrielle ont averti les pays en développement de ne pas en faire usage, du moins partiellement parce que les pays dotés de faibles capacités administratives sont incapables de gérer des politiques «complexes» comme la politique industrielle (la Banque Mondiale, 1993, en est un exemple classique).

À très court terme, cela peut s'avérer un argument valable, mais à plus long terme, cela devient un argument absolument trompeur. Il est vrai que le renforcement des capacités administratives prend du temps et des investissements. Cependant, il n'est pas aussi difficile à bâtir que de nombreux critiques de la politique industrielle voudraient nous faire croire. En effet, de nombreux pays - y compris la Corée et Taïwan, deux des plus importantes réussites de la politique industrielle de l'histoire récente - ont constitué de telles capacités au fil du temps, malgré le fait d'avoir été critiquées pour leur administration publique de mauvaise qualité (voir Chang, 2011). Bien entendu, étant donné l'existence de «l'apprentissage par la pratique» dans l'acquisition des capacités administratives (et pas seulement dans l'acquisition des capacités de production, comme dans la formulation originale de la notion de «l'apprentissage par la pratique» par Arrow, 1962), un gouvernement qui ne tente pas de mettre en œuvre la politique industrielle, est peu susceptible d'acquiescer les capacités administratives nécessaires à mettre en œuvre la politique industrielle.²⁶

(b) Conception du régime d'intéressement

Ce n'est pas parce que l'on dispose de bonnes capacités administratives que la mise en œuvre d'une politique industrielle sera réussie. Le système d'intéressement pour les bénéficiaires des soutiens à la politique industrielle se doit d'être bien conçu. Le principe le plus important derrière une telle conception est assez évident - les bénéficiaires doivent être récompensés pour une bonne performance et punis pour une mauvaise performance. Cependant, traduire ce principe évident dans la pratique n'est pas facile.

La principale difficulté réside dans le fait que les bénéficiaires du soutien à la politique industrielle sont susceptibles de manipuler la définition et la mesure des indicateurs de performance afin d'en exagérer les bonnes performances et d'en minimiser les mauvaises performances. Pour contrer cela, un certain nombre de mesures peuvent être prises.

Premièrement, suivant la théorie de l'autonomie intégrée, les objectifs de performance en faveur de la politique industrielle devraient être établis conjointement avec la communauté d'affaires, mais pas uniquement sur la base de ce que disent les hommes d'affaires, car ils sont susceptibles de survaloriser les difficultés de l'État et de sous-indiquer ses points forts. Ce qui veut dire qu'il doit y avoir des opinions indépendantes tierces fournies par des experts techniques, des universitaires et autres. Les conseils de délibération qui ont été utilisés au Japon et, de façon moins efficace, en Corée, montrent comment ce processus peut être géré (Johnson 1982; Dore 1986; Banque Mondiale 1993).

Deuxièmement, une fois que les objectifs sont fixés, ils doivent être clairement spécifiés et les exigences de rapport les concernant doivent être établies. En annonçant publiquement les objectifs, leur manipulation ultérieure deviendra plus difficile. Toutefois, cela rendra plus difficile la révision des objectifs, réduisant l'adaptabilité de la politique dont il a été question plus haut. Il n'y a pas de réponse facile à ce dilemme. Une augmentation de l'adaptabilité de la politique ne peut qu'être achetée au prix de l'augmentation du risque de manipulation de la politique, même si l'aspect de ce compromis diffère à travers le temps et l'espace.

26 ²¹ Un point intéressant à considérer dans le contexte des pays pauvres en développement, c'est qu'ils peuvent se retrouver enfermés dans ce que Pritchett et al. (2012) appelle le «piège de la capacité». Cela fait référence à une situation dans laquelle le gouvernement d'un pays en développement développe uniquement un ensemble restreint de capacités standards qui sont nécessaires à l'attraction continue d'aide extérieure, ce qui, à long terme, sape sa capacité à développer les politiques vraiment nécessaires pour le pays. OCDE (2013a) discute également de ce problème.

Troisièmement, l'on devrait accorder plus d'attention aux tendances dans les objectifs de rendement, plutôt qu'à leurs niveaux absolus à un moment donné. Dans le cas des programmes de politique industrielle avec un horizon à long terme, il devrait être prévu que le secteur ne puisse survivre sans subventions ou sans protection pendant des années voire des décennies. Par contre, même dans ces cas, il est important que les performances s'améliorent au fil du temps.

Ce n'est pas parce que l'on dispose de bonnes capacités administratives que la mise en œuvre d'une politique industrielle sera réussie. Le système d'intéressement pour les bénéficiaires des soutiens à la politique industrielle se doit d'être bien conçu. Le principe le plus important derrière une telle conception est assez évident - les bénéficiaires doivent être récompensés pour une bonne performance et punis pour une mauvaise performance. Cependant, traduire ce principe évident dans la pratique n'est pas facile.

Quatrièmement, chaque fois que possible, la performance à l'exportation devrait représenter un statut élevé en tant qu'indicateur de performance, comme ce fut le cas dans les pays d'Asie orientale. Tout cela parce que les indicateurs de performance à l'exportation sont beaucoup moins ouverts à la manipulation de la part des bénéficiaires de soutiens à la politique industrielle que le sont les indicateurs de performance du marché local, en particulier lorsque les sociétés en question détiennent des pouvoirs considérables sur le marché.

3.6. CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons examiné diverses théories économiques liées à la politique industrielle.

Tout d'abord, nous avons traité les questions entourant la définition de la politique industrielle (rubrique 3.1). En particulier, à l'encontre d'une opinion largement répandue à l'effet que la politique industrielle doit être générale (ou horizontale), plutôt que ciblée (ou sélective), nous avons fait valoir que dans un monde aux ressources limitées, toutes les politiques industrielles impliquent un certain degré de ciblage et que, par conséquent, il n'existe pas de véritable politique industrielle générale. Nous avons également souligné qu'il ne peut y avoir aucune présomption à l'effet qu'une politique industrielle moins ciblée soit plus avantageuse.

Dans les deux rubriques qui ont suivi (rubriques 3.2 et 3.3), nous avons exploré certaines questions de «vue d'ensemble» du développement économique, en fournissant des exemples aux théories de la politique industrielle que nous examinons plus loin dans le chapitre. Nous avons également vu pourquoi la politique industrielle doit se concentrer sur le secteur manufacturier, en particulier dans les pays en développement, en dépit de la popularité croissante du discours de l'«ère post-industrielle». Ensuite, nous avons parlé des deux visions concurrentes de la politique industrielle dans le développement économique des pays en voie de développement - à savoir, la théorie de l'avantage comparatif et la théorie de la promotion de l'industrie émergente. Nous avons soutenu que la théorie de l'industrie émergente, complétée par certaines considérations de l'avantage comparatif, représente le meilleur point de vue quant à une politique industrielle pour les pays en développement.

Nous avons ensuite examiné les arguments en faveur de la politique industrielle (rubrique 3.4), à partir de divers aspects: l'interdépendance (complémentarités de la demande, les externalités, la coordination des investissements concurrents), les capacités productives (défis posés par les importations de technologie directes, les défis rencontrés par les PME), et le risque et l'incertitude (pour un projet à haut risque, pour le risque d'impact négatif, pour le risque lié aux travailleurs). Nous avons souligné qu'il existe davantage de justifications de la politique industrielle que ce qui est reconnu même par certains partisans de cette dernière - comme la coordination des investissements concurrents et la garantie du risque lié aux travailleurs.

Cette discussion a été suivie d'une discussion sur les questions de mise en œuvre. Nous avons d'abord parlé de la façon dont le réalisme et l'adaptabilité sont nécessaires dans la conception de la politique industrielle. Ensuite nous avons vu comment les considérations d'économie politique (la politique des classes, la relation entre l'État et le capital et l'idéologie) doivent être intégrées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique industrielle. Enfin, nous avons examiné les questions liées à la gestion du processus de mise en œuvre, telles que les capacités administratives et la conception de l'intéressement. Alors que de nombreux critiques de la politique industrielle réfèrent aux questions de mise en

œuvre mentionnées plus haut, comme prétextes de la part des pays en voie de développement, en particulier ceux d'Afrique, pour ne pas poursuivre la politique industrielle, nous avons soutenu que les critiques présentent souvent ces questions de façon partielle et trompeuse et qu'il existe de nombreuses façons dont ces questions peuvent être traitées.

Cette discussion a été suivie d'une discussion sur les questions de mise en œuvre. Nous avons d'abord parlé de la façon dont le réalisme et l'adaptabilité sont nécessaires dans la conception de la politique industrielle. Ensuite nous avons vu comment les considérations d'économie politique (la politique des classes, la relation entre l'État et le capital et l'idéologie) doivent être intégrées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique industrielle.

Ce qui ressort de la discussion dans ce chapitre est que le débat sur la politique industrielle a été mené de manière appauvrie sur le plan théorique. Les partisans de la politique industrielle ont souvent échoué à présenter la gamme complète des considérations théoriques qui sont nécessaires (et implicitement incorporées dans les pratiques de la politique industrielle sur le terrain), en ne portant pas suffisamment attention aux théories de mise en œuvre de la politique. Les critiques de la politique industrielle ont ignoré bon nombre d'arguments théoriques en faveur de la politique industrielle et, en fonction de leur perspective théorique étroite, ont réfuté trop facilement les arguments mêmes qu'ils reconnaissent. Ils ont également exagéré les problèmes de mise en œuvre et les ont présentés de façon biaisée.

La gamme complète des théories pertinentes, qu'elles soient officiellement en faveur ou en défaveur de la politique industrielle, doit être admise et synthétisée pour nous offrir une perspective plus riche et plus nuancée. En effet, comme nous avons tenté de le démontrer dans notre comparaison entre la théorie de l'avantage comparatif et la théorie des industries émergentes, la synthèse des théories qui sont censées être opposées peut considérablement améliorer notre compréhension théorique et notre façon de mettre la politique en pratique.

