

ARTICLE
D'OPINION**Par Justin Yifu Lin,****Doyen, Institute of New Structural Economics, Institute of South-South Cooperation and Development, et Doyen honoraire, National School of Development, Université de Beijing (Chine). Ancien Premier Vice-Président et Économiste en chef de la Banque mondiale (2008-2012).**

La politique industrielle revisitée

Le secret le mieux gardé de la politique économique est peut-être le fait que chaque économie du monde, sans exception, mène une politique industrielle, intentionnellement ou non. Cela vaut non seulement là où on s'y attendrait le plus, comme au Brésil, en Chine, en France et à Singapour, mais aussi au Chili, en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis. On pourrait s'en étonner, mais ce serait oublier que la politique industrielle au sens large correspond à toute décision, réglementation ou loi des pouvoirs publics qui encourage le fonctionnement ou le développement continu d'une industrie particulière. Après tout, le développement économique et une croissance soutenue sont simplement le résultat d'une modernisation industrielle et technologique continue, processus qui nécessite une collaboration public-privé.

Bien que la politique industrielle souffre depuis longtemps d'une mauvaise réputation en économie, les données historiques montrent que tous les pays qui ont réussi à transformer leur économie agraire en une économie avancée moderne – les anciennes puissances industrielles d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord ainsi que les nouvelles économies industrialisées d'Asie de l'Est – avaient des gouvernements qui prenaient les devants en aidant les différentes entreprises à surmonter les problèmes de coordination et d'externalité qui se posaient au cours de leur transformation structurelle.

Hélas, si les gouvernements de presque tous les pays en développement ont tenté de jouer ce rôle de facilitation à un certain stade de leur processus de développement, la plupart ont échoué. L'histoire économique des économies de l'ex-Union soviétique, d'Amérique latine, d'Afrique et même d'Asie a été marquée par des investissements publics inefficaces et des interventions malavisées des pouvoirs publics qui ont abouti à nombre d'« éléphants blancs » et de distorsions coûteuses.

Si l'on examine attentivement ces échecs généralisés dans les économies en développement, il apparaît qu'ils sont principalement dus à l'incapacité des pouvoirs publics de définir de bons critères pour identifier les industries qu'il convenait de cibler en fonction du niveau de développement du pays. De fait, la propension des pouvoirs publics à cibler des industries qui sont trop ambitieuses et ne correspondent pas à l'avantage comparatif d'un pays explique en grande partie pourquoi leurs tentatives de « choisir des gagnants » ont souvent abouti à « choisir des perdants ». À l'inverse, comme je l'ai fait valoir dans « New Structural Economics » (Lin, 2010), les pouvoirs publics des pays en développement qui réussissent ont généralement ciblé des industries matures qui ont réussi dans des pays dont la structure de dotation est semblable à la leur et dont le

niveau de développement n'est pas beaucoup plus avancé que le leur. La principale raison en est simple : les interventions des pouvoirs publics visant à faciliter la modernisation et la diversification des industries doivent être ancrées dans des industries qui ont un avantage comparatif latent déterminé par leur structure de dotation, de sorte qu'elles bénéficient de faibles coûts des facteurs de production. Ainsi, une fois que les pouvoirs publics ont recours à une politique ciblée pour améliorer les infrastructures matérielles et immatérielles nécessaires pour réduire les coûts de transaction, les entreprises privées des nouvelles industries peuvent rapidement devenir compétitives, aux niveaux national et international.

Dans le cas des pays avancés, la plupart des industries sont généralement à la pointe au niveau mondial (c'est-à-dire qu'elles ont adopté les innovations les plus récentes), si bien qu'il faut une innovation originale pour aller plus loin. Outre des mesures ex post telles que la délivrance d'un brevet pour une innovation porteuse ou le soutien d'un nouveau produit par la passation de marchés, les pouvoirs publics peuvent recourir à des mesures ex ante, par exemple en soutenant la recherche fondamentale nécessaire au développement d'un nouveau produit ou d'une nouvelle technologie ou en imposant un mandat pour l'utilisation d'un nouveau produit, comme dans le cas de l'éthanol.