

NOUVELLES POLITIQUES INDUSTRIELLES

Bien-fondé et objectifs

Les politiques industrielles englobent de nombreuses formes d'intervention, qui ne se rapportent pas toutes spécifiquement au secteur manufacturier. On peut les définir en un sens large comme « tout type d'intervention ou de politique gouvernementale cherchant à améliorer l'environnement des entreprises ou à modifier la structure de l'activité économique au profit de secteurs, de technologies ou de tâches dont on escompte des perspectives de croissance économique ou de bien-être sociétal plus favorables qu'en l'absence de l'intervention envisagée » (Warwick, 2013).

On constate depuis une dizaine d'années un regain d'intérêt pour les politiques industrielles et manufacturières. Au sortir de la récente crise économique, les décideurs sont nombreux à chercher de nouvelles sources de croissance. Les inquiétudes qu'inspirent la perte de capacités manufacturières et la concurrence de plus en plus vive des économies émergentes expliquent aussi ce regain d'intérêt, tout comme la perspective d'une « nouvelle révolution industrielle ».

L'émergence rapide de la Chine et de l'Inde, pays où les coûts de fabrication sont peu élevés, a conduit certains analystes à conclure au déclin du secteur manufacturier dans des économies manufacturières traditionnelles comme l'Allemagne, le Japon ou les États-Unis. Dans presque tous les pays de l'OCDE, la production du secteur manufacturier, rapportée au PIB et à l'emploi, diminue systématiquement depuis plusieurs décennies sous l'effet de : i) la saturation de la demande locale de produits manufacturés ; ii) la forte croissance de la productivité, qui exige moins d'emploi pour produire une quantité donnée ; iii) la distinction de moins en moins marquée entre production et services, les entreprises manufacturières tirant une part de valeur croissante des services qu'elles fournissent ; et iv) la mondialisation croissante de la production industrielle au moyen de la sous-traitance des activités à forte intensité de main d'œuvre et, plus récemment, à forte intensité de savoir vers des économies où les salaires sont moins élevés (Pilat et al., 2006) (voir le chapitre 1).

Néanmoins, le secteur manufacturier occupe toujours une place de première importance dans les pays de l'OCDE. L'évolution structurelle en faveur des services dans les pays de l'OCDE fait naître des préoccupations sur la capacité de ces pays à maintenir la croissance de leur productivité, les gains de productivité obtenus pendant la dernière décennie étant moins importants dans les services que dans le secteur manufacturier. Les inquiétudes concernant la disparition des activités manufacturières sont liées aussi à l'érosion de la base industrielle, qui pourrait avoir des incidences sur certaines activités voisines dans la chaîne de valeur, notamment le design et l'innovation (OCDE, 2013) (voir le chapitre 1). D'autres observateurs considèrent que les économies parvenues à maturité peuvent s'adapter et améliorer leurs perspectives dans le domaine manufacturier (Marsh, 2012) avec, en particulier, les progrès de la technologie (par exemple, nouveaux matériaux de pointe, impression 3D), l'intérêt croissant pour les produits sur mesure à l'intention d'individus ou d'usagers industriels spécifiques, la « production au plus juste » et l'introduction de formes de production durables.

Les contraintes environnementales ont aussi amené les gouvernements à réfléchir de nouveau aux vertus de l'intervention sous la forme de politiques industrielles (Aghion, 2011). L'innovation dépend des choix antérieurs et tend par conséquent à s'appuyer de façon privilégiée sur les technologies existantes. Les gouvernements peuvent réorienter le changement technologique vers des technologies plus propres et stimuler l'investissement privé en faveur de nouvelles activités respectueuses de l'environnement.

Un certain nombre de pays cherchent donc de nouveaux moyens de renforcer leur production industrielle. La crise économique et financière de 2008-09 ayant accentué les déséquilibres structurels de nombreuses économies, les responsables politiques s'efforcent de recentrer l'attention, excessive, accordée au secteur financier et au secteur des biens non échangeables (par exemple, l'immobilier) sur le secteur manufacturier de pointe, des technologies à faible teneur en carbone et des nouvelles technologies.

Si les politiques industrielles avaient perdu de leur attrait, c'est parce que l'on considérait qu'elles nuisaient à la concurrence en permettant aux pouvoirs publics de « choisir les gagnants » et de favoriser les entreprises en place au détriment des jeunes entreprises innovantes. Cependant, on s'accorde aujourd'hui de plus en plus à reconnaître qu'il est possible de réduire au minimum les risques associés à une politique industrielle sélective grâce à une nouvelle conception du rôle de facilitation et de coordination des pouvoirs publics et de nouvelles méthodes de collaboration entre pouvoirs publics et industrie, afin d'éviter toute influence indue de la part d'intérêts particuliers (Warwick, 2013). Cette nouvelle approche cherche à concilier politique industrielle et politique de la concurrence (Aghion, 2011). Le tableau 5.5 montre l'évolution de la réflexion sur les politiques industrielles.

Tableau 5.5. **Évolution théorique et pratique des politiques industrielles**

Phase	Raison d'être et approches clés	Pratiques et instruments d'action
De 1940 à la fin des années 60	L'industrialisation est nécessaire au développement. Les défaillances du marché empêchent que celle-ci se produise de façon automatique. Les défaillances du marché sont systématiques dans les pays en développement.	Des politiques industrielles sont nécessaires, en particulier sous forme de protection des industries naissantes, de participations de l'État et de coordination par les pouvoirs publics.
Des années 70 aux années 90	Les défaillances des pouvoirs publics sont plus néfastes que les défaillances du marché. Les politiques industrielles favorisent le gaspillage de ressources et les comportements de recherche de rente. Les politiques industrielles se heurtent à de graves obstacles pratiques.	La libéralisation des échanges (exportations), la privatisation et les mesures pour attirer l'investissement direct étranger (IDE), dans un contexte de stabilité macroéconomique et d'interférence minimum de la part des pouvoirs publics, sont les conditions essentielles de la croissance et de l'industrialisation. Ubiquité des programmes d'ajustement structurel.
De 2000 à aujourd'hui	On observe à la fois des défaillances du marché et des défaillances des pouvoirs publics. L'important est le « comment » et non le « pourquoi » des politiques industrielles. Des différences existent sur le point de savoir dans quelle mesure l'avantage comparatif doit être défini, mais non sur le principe.	Le contexte institutionnel est important mais la formulation des politiques ne va pas sans difficultés. Il ne faut pas perdre de vue la flexibilité dans l'application des politiques industrielles. L'innovation et la modernisation technologique doivent constituer des objectifs essentiels des politiques industrielles. La promotion des systèmes nationaux d'innovation doit aussi être un objectif important.

Source : OCDE, d'après Naudé, 2010a (pour plus de précisions sur les auteurs/participants représentatifs au débat sur les politiques industrielles, consulter cette source).

Principaux aspects

Les nouvelles politiques industrielles se caractérisent souvent par les aspects suivants :

- L'accent mis sur l'amélioration des conditions cadres : les entreprises sont le moteur de l'innovation et, pour que celle-ci ait lieu, il est nécessaire que les entreprises exercent leurs activités dans des conditions favorables : application effective des règles de la concurrence, ouverture des échanges, disponibilité des compétences (éducation et formation professionnelle), etc.
- La promotion de l'établissement de liens : les activités d'innovation reposent sur divers types de liens entre acteurs (entreprises, universités, particuliers, intermédiaires). Nombre de ces liens ne fonctionnent pas de manière efficiente, ce qui conduit à des

défaillances du marché ou entraîne des défaillances systémiques, justifiant ainsi l'intervention des pouvoirs publics pour soutenir la coopération dans le domaine de la recherche et le partage des connaissances entre entreprises, ou entre celles-ci et les universités. Le développement de liens pouvant avoir une dimension géographique ou sectorielle, les pôles d'activité sont parfois efficaces à cet égard (voir le profil « Pôles d'activité et spécialisation intelligente »).

- Le soutien des technologies en amont : les aides gouvernementales sont surtout accordées en amont, au profit des technologies génériques, afin de ne pas entraver la concurrence en aval ou enfreindre les règles en matière d'aides publiques inscrites dans les traités internationaux (OMC, UE). Cette approche contraste avec la méthode qui consistait à « choisir les gagnants » auparavant.
- L'utilisation d'instruments divers en cherchant à optimiser la panoplie de mesures : certains pays accordent aux marchés publics un rôle spécifique comme moyen de promouvoir l'innovation (voir le profil « Stimuler la demande d'innovation »). En tant que primo-utilisateurs, les pouvoirs publics peuvent agir sur la diffusion de l'innovation. Les interventions du côté de la demande sont considérées comme particulièrement efficaces pour stimuler l'innovation axée sur la résolution de problèmes particuliers ou sur des missions spécifiques en créant un marché pour les technologies dans les domaines où un marché est nécessaire pour répondre à certains défis environnementaux ou sociétaux (par exemple, la santé et les soins de santé).
- L'aide à la création d'entreprises : dans de nombreux domaines technologiques, les nouvelles entreprises jouent un rôle crucial pour le développement d'innovations, sans compter qu'elles exercent une pression concurrentielle bénéfique sur les entreprises établies. Cependant, ces entreprises se heurtent à divers obstacles (par exemple, l'accès au financement, aux marchés et aux compétences) que les pouvoirs publics peuvent aider à aplanir.
- La volonté d'attirer des multinationales étrangères et de renforcer le rôle des entreprises nationales sur les chaînes de valeur mondiales : les gouvernements sont conscients de l'importance des liens internationaux dans l'industrie moderne et du fait que les flux de technologies sont des flux mondiaux (voir le profil « Attirer les investissements scientifiques et technologiques internationaux des entreprises »).
- La place essentielle accordée à l'évaluation : les procédures d'évaluation doivent être indépendantes et efficaces, afin de pouvoir clore ou réorienter les programmes qui échouent (l'impossibilité de le faire était un défaut majeur des politiques industrielles antérieures).

Tendances récentes de l'action publique

Plusieurs pays de l'OCDE ont lancé ces dernières années des initiatives de politique industrielle et manufacturière, souvent ciblées sur des domaines ou secteurs STI prioritaires. Seuls le Danemark et le Royaume-Uni ont lancé une nouvelle politique industrielle sous la forme d'une initiative majeure (voir le profil « Stratégies STI nationales »).

- Le Danemark a créé huit « équipes de croissance » consacrées aux domaines thématiques dans lesquels les entreprises danoises disposent d'un avantage ou d'un potentiel concurrentiel au niveau international. Il travaille actuellement à l'élaboration de nouvelles politiques industrielles visant à renforcer la compétitivité dans ces domaines.
- Le Royaume-Uni a lancé en 2012 une stratégie industrielle qui porte sur les technologies, les compétences, l'accès au financement, les partenariats sectoriels et les marchés

publics. Onze secteurs ont été identifiés et des stratégies ont été élaborées en partenariat avec l'industrie en vue de développer la confiance et l'investissement à long terme. Les plus importantes initiatives financées conjointement par l'industrie et l'État sont l'Institut de technologie aérospatiale, doté de 2.9 milliards USD en PPA (2 milliards GBP), le Centre de motorisation automobile avancée, doté de 1.5 milliard USD en PPA (1 milliard GBP), les Centres d'innovation agricole, ainsi qu'un Agri-Tech Catalyst, doté de 232 millions USD en PPA (160 millions GBP). Le gouvernement a engagé en outre 870 millions USD en PPA (600 millions GBP) dans huit technologies émergentes offrant des perspectives d'applications intersectorielles dans lesquelles le Royaume-Uni dispose d'une expertise de recherche et de capacités commerciales. Le gouvernement soutient aussi des technologies manufacturières et de production d'énergie à forte valeur ajoutée, notamment dans le cadre d'un programme de 217 millions USD en PPA (150 millions GBP) axé sur le développement de technologies pour les véhicules à très faibles émissions. Le réseau de centres d'innovation (centres Catapult) complète les mécanismes de soutien public en fournissant une infrastructure à forte intensité de capital, gérée par les entreprises, pour commercialiser les nouvelles technologies et les technologies émergentes. Le Technology Strategy Board a investi plus de 203 millions USD en PPA (140 millions GBP) sur six ans dans le premier centre pour le secteur manufacturier à forte valeur ajoutée (High Value Manufacturing Catapult) et s'est vu allouer dans son budget 2015-16 une enveloppe de 267 millions USD en PPA (185 millions GBP) supplémentaires pour étendre le réseau Catapult dans les domaines des systèmes énergétiques et de la médecine de précision.

De nombreux pays ont adopté une approche sectorielle dans leur stratégie ou plan STI national et, dans certains cas, ont engagé des initiatives sectorielles combinant des outils de financement direct (subventions, dotation en capital) et indirect (incitations fiscales).

- En Australie, le plan du nouveau gouvernement (« Our Plan – Real Solutions for all Australians ») définit notamment les priorités de la politique d'innovation en vue de stimuler la compétitivité du secteur manufacturier australien. Un fonds de croissance de 104 millions USD en PPA (155 millions AUD) a été créé pour soutenir des initiatives dans les régions dont le secteur manufacturier est actuellement menacé, en particulier l'industrie de l'automobile, afin d'accompagner le passage de l'industrie lourde à une production à plus forte valeur ajoutée. Cette initiative fait suite à la législation sur le Plan de transformation du secteur de l'acier, adoptée en 2011, qui a alloué un volume d'aide de 198 millions USD en PPA (300 millions AUD) aux entreprises de fabrication d'acier admissibles afin de soutenir les activités innovantes, l'investissement ou la production.
- La France a adopté en 2013 le programme de ré-industrialisation Nouvelle France Industrielle, qui comprend 34 initiatives dans des domaines stratégiques sectoriels (avion électrique, hôpital numérique, e-éducation, voiture propre, mégadonnées, robotique, cybersécurité, etc.) qui présentent un fort potentiel en termes de valeur ajoutée et d'emplois.
- La Corée a actualisé son Plan fondamental pour la science et la technologie (Initiative 577) avec le 3^e Plan fondamental (2013-17), qui vise à favoriser la prospérité économique et le bien-être public grâce à la High Five Strategy, et à l'identification et au soutien des nouvelles industries.
- Les Pays-Bas ont présenté l'initiative Top Sectors à la suite des élections générales de 2010. La nouvelle politique de l'entreprise et de l'innovation repose sur l'introduction

d'une approche sectorielle dans les diverses interventions gouvernementales, en privilégiant neuf secteurs de tête : eau, alimentation, horticulture, haute technologie, sciences de la vie, produits chimiques, énergie, logistique et secteur créatif.

- Dans sa Stratégie nationale pour la science, la technologie et l'innovation (UBTYS) (2011-16), la Turquie a défini comme prioritaires pour la R-D les secteurs suivants : automobile, machines et technologies de fabrication, énergie, technologies de l'information et des communications (TIC), eau, alimentation, défense et aérospatiale. Le Conseil de la recherche scientifique et technologique de Turquie (TUBITAK) subventionne des investissements en faveur de la fabrication de produits et de pièces détachées de haute technologie conçus dans le cadre de projets de R-D.
- Le Canada souhaite renforcer la compétitivité du secteur manufacturier et, en particulier, des industries automobile, aérospatiale et de la construction navale. Le gouvernement a prolongé de deux ans les mesures d'abattement fiscal sous forme d'amortissement accéléré des nouveaux investissements de machines et équipement dans le secteur manufacturier, ce qui représente une aide fiscale d'une valeur totale de 1.1 milliard USD en PPA (1.4 milliard CAD) sur la période de 2014-15 à 2017-18. Le gouvernement s'est également engagé à assurer un financement stable de près de 813 millions USD en PPA (1 milliard CAD) sur une période de cinq ans pour l'Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense, dont une partie sera allouée à un Programme de démonstration de technologies aérospatiales, s'ajoutant à un autre financement complémentaire. Un Fonds de fabrication de pointe doté de 163 millions USD en PPA (200 millions CAD) sur cinq ans a aussi été créé en Ontario. Dans le cadre du budget 2014, une enveloppe de 607 millions USD en PPA (750 millions CAD) sur cinq ans a été allouée au Fonds d'innovation pour le secteur de l'automobile.
- Les États-Unis cherchent à attirer les entreprises du secteur manufacturier et à créer des emplois de haute qualité dans ce secteur en lançant un effort national pour amener l'industrie, les universités et les pouvoirs publics à investir ensemble dans les technologies émergentes. Le budget fédéral pour 2014 affecte 2.9 milliards USD au développement de la R-D sur les procédés de fabrication innovants, les matériaux industriels de pointe et la robotique.

En Belgique, au Chili, en Estonie et en Slovaquie, l'application de la stratégie des pôles d'activité a été renforcée par la mise en place de cadres de spécialisation intelligente. Le Chili a ainsi lancé en 2014 son programme Croissance, innovation et productivité en vue de diversifier son économie en misant sur les secteurs clés de développement socio-économique. Le Japon a aussi renouvelé il y a peu son Plan de pôles d'activité industriels pour 2014 afin de redynamiser l'industrie et les régions du pays.

La Chine et les économies émergentes, qui recourent de longue date à des politiques industrielles, ont déployé de grands plans sectoriels au sortir de la crise économique mondiale :

- Le Brésil a lancé en 2011 le Plano Brasil Maior, qui place l'innovation au cœur de la politique industrielle et modifie de façon importante le cadre d'aide à l'innovation, y compris les fonctions de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES), qui est maintenant responsable du financement de l'innovation et de l'investissement. Le plan brésilien prévoit des allègements fiscaux pour les secteurs à forte intensité de main d'œuvre comme l'habillement, la chaussure, les meubles et les logiciels.
- L'Inde a approuvé pour la première fois en 2011 une politique manufacturière nationale afin de créer des emplois et de stimuler la croissance économique pendant la prochaine

décennie (Warwick, 2013). L'objectif est de porter la part de ce secteur de 16 % du PIB actuellement à 25 % en 2022. La nouvelle politique propose de développer des zones nationales d'investissement et d'activité manufacturière, ou des méga-parcs industriels, afin de réduire le poids de la réglementation pesant sur le secteur. Le gouvernement a choisi dans le pays sept sites pour accueillir ces parcs, qui sont développés avec la participation du secteur privé sur le modèle chinois.

- La Chine a adopté en 2012 un Plan pour les industries émergentes stratégiques nationales en vue d'accroître leur part du PIB de huit points de pourcentage d'ici à 2015 et de 15 points d'ici à 2020.

L'Italie privilégie l'IDE comme moyen de soutenir les micro- et petites entreprises, en combinant l'agriculture traditionnelle, l'artisanat et le secteur manufacturier avec des activités de pointe haut de gamme. Le fonds Invest in Made in Italy investira dans le capital de micro-entreprises à l'aide de « bons » d'une valeur de 50 à 500 000 EUR. En Nouvelle-Zélande, l'agence New Zealand Trade and Enterprise fournit des informations sur les possibilités d'investissement à l'intérieur du pays et encourage l'établissement de liens entre les entreprises néo-zélandaises à forte croissance et les investisseurs internationaux. Les secteurs plus particulièrement visés sont les suivants : biotechnologies, aliments et boissons, technologies propres, infrastructures, TIC, fabrication, pétrole et minéraux. Le Costa Rica cherche à attirer l'IDE des multinationales au moyen d'incitations fiscales visant les entreprises des industries manufacturières stratégiques de haute technologie.

Pour en savoir plus

- Aghion P., J. Boulanger et E. Cohen (2011), « Rethinking Industrial Policy », in *Bruegel Policy Brief*, n° 04, juin.
- Marsh, P. (2012), *The New Industrial Revolution: Consumers, globalization and the end of mass production*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Naudé, W. (2010b), « New Challenges for Industrial Policy », *Working Paper* n° 2010/107, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, septembre.
- OCDE (2013), *Interconnected economies: benefiting from global value chains*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en>.
- OCDE (2014a), « Evaluation of Industrial Policy: Final Report », document interne, OCDE, Paris.
- OCDE (2014b), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2014* (base de données ; en anglais) :
- Politiques sectorielles, voir <http://qdd.oecd.org/Table.aspx?Query=A16345EE-1C53-4FB9-BCC9-375C4AB1CA6E> ;
 - Pôles d'activité et politiques régionales, voir <http://qdd.oecd.org/Table.aspx?Query=0A4F6203-8B6E-4E03-BC92-323F36A512FE> ;
 - Spécialisation intelligente, voir <http://qdd.oecd.org/Table.aspx?Query=696C719F-9922-46D1-8D63-82D63B5122BE> ;
 - Création d'entreprises innovantes, voir <http://qdd.oecd.org/Table.aspx?Query=A36A8EB6-6BAC-4510-9AA0-21720B10079B> ;
 - Stimuler la demande d'innovation, voir <http://qdd.oecd.org/Table.aspx?Query=E52F2B9A-822D-4722-A38F-E64DC141B514>.
- Pilat, D, A. Cimper, K. Olsen et C. Webb (2006), « The Changing Nature of Manufacturing in OECD Economies », *STI Working Paper*, 2006/9, Éditions OCDE, Paris.
- Plateforme des politiques d'innovation (IPP) de l'OCDE, voir : www.innovationpolicyplatform.org.
- Warwick, K. (2013), « Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 2, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.



Extrait de :

OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Nouvelles politiques industrielles », dans *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-21-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.