

A

Introduction

Partout dans le monde, les gouvernements interviennent activement et ouvertement dans les économies pour transformer l'orientation, la structure et la compétitivité de branches de production, de secteurs ou de technologies spécifiques. Ces interventions peuvent avoir des effets à la fois positifs et négatifs dans l'économie mondiale hyper connectée d'aujourd'hui. La coopération et les règles internationales sont nécessaires pour faire en sorte que les politiques gouvernementales, telles que les initiatives nationales visant à stimuler l'innovation et la technologie, encouragent l'expansion et l'échange de connaissances plutôt qu'elles ne promeuvent le progrès technologique de certaines économies aux dépens des autres. Le *Rapport sur le commerce mondial 2020* examine le rôle des politiques en matière d'innovation et des politiques industrielles dans une économie mondiale de plus en plus numérisée, et explique le rôle de l'Organisation mondiale du commerce dans ce contexte en mutation.



Table des matières

1. Une nouvelle vague de politiques gouvernementales	16
2. Le retour en force des mesures gouvernementales	16
3. Les politiques gouvernementales sont aussi anciennes que l'industrialisation	18
4. Maximiser les retombées positives tout en réduisant au minimum les retombées négatives – le rôle essentiel de la coopération internationale	20



1. Une nouvelle vague de politiques gouvernementales

Les raisons pour lesquelles les pays adoptent ce qu'il est convenu d'appeler les « nouvelles politiques industrielles » sont souvent diverses.¹ Certains veulent accélérer le développement ou prendre des raccourcis. D'autres souhaitent instaurer des économies plus vertes et plus équitables. D'autres encore veulent se faire une place prédominante dans des secteurs stratégiques clés ou s'y maintenir. Le fait que les gouvernements souhaitent aider les économies à progresser n'est pas nouveau. Ce qui est nouveau, c'est que l'avènement d'économies modernes, de plus en plus numérisées, axées sur les données et technologiquement avancées, favorise apparemment la tendance à une plus grande intervention de l'État et ouvre la voie à des approches plus « intelligentes », plus proactives et plus collaboratives (Ciuriak, 2018a ; 2019b). La crise liée à la COVID-19 a encouragé davantage cette tendance en faveur des politiques gouvernementales, en mettant en lumière les vulnérabilités des pays dans des secteurs médicaux clés et en incitant les gouvernements à redoubler d'efforts pour mettre au point de nouveaux vaccins, améliorer les traitements et renforcer la résilience économique et technologique des pays.

Les politiques gouvernementales peuvent avoir des effets ou des retombées à la fois positifs et négatifs dans l'économie mondiale hyper connectée d'aujourd'hui. D'une part, les efforts nationaux visant à stimuler l'innovation et la technologie peuvent profiter à tous s'ils permettent d'accroître le stock mondial de connaissances et de doter les pays des outils technologiques dont ils ont besoin pour accroître la productivité, protéger l'environnement ou améliorer la santé publique. D'autre part, ces mêmes efforts nationaux peuvent être contre productifs s'ils s'accompagnent de politiques du chacun pour soi qui faussent la concurrence mondiale ou transfèrent les coûts économiques et sociaux sur d'autres partenaires. Une course mondiale au leadership technologique peut alimenter le progrès – dans la mesure où la concurrence est souvent un puissant moteur de l'innovation – mais elle peut aussi alimenter les conflits et retarder le progrès si elle se transforme en une lutte globale pour la domination technologique.

Dans un monde où les politiques d'innovation et l'intégration économique peuvent stimuler le progrès technologique, mais où les deux peuvent aussi entrer en conflit, la coopération et les règles internationales sont d'autant plus nécessaires pour faire en sorte que les politiques industrielles modernes soient conçues et mises en œuvre de manière à favoriser des

résultats positifs (c'est-à-dire l'expansion, l'échange et la fécondation croisée des connaissances) et à décourager les résultats à somme nulle (c'est-à-dire la promotion du progrès technologique d'un pays au détriment des autres). À cette fin, l'existence d'une Organisation mondiale du commerce efficace pourrait se révéler plus importante que jamais.

2. Le retour en force des mesures gouvernementales

Ce nouvel accent mis sur les politiques menées par l'État est un phénomène relativement récent. Au cours des dernières décennies, l'idée selon laquelle les gouvernements devraient intervenir activement dans les économies en vue de promouvoir des secteurs ou des technologies spécifiques avait été rejetée dans de nombreux pays. On faisait valoir que les gouvernements n'avaient pas une connaissance suffisante des économies complexes pour les diriger avec succès (Hayek, 1945 ; Nelson et Winter, 1982) ; qu'ils pouvaient être politiquement récupérés et étaient donc plus enclins à protéger les perdants qu'à choisir les gagnants ; et que, souvent, les problèmes qu'ils cherchaient à résoudre résultaient de « défaillances des pouvoirs publics » et non de « défaillances du marché », de sorte qu'une plus grande intervention de l'État risquait d'aggraver les choses (Bach et Matt, 2005 ; Miller, 1984). Les politiques industrielles avaient certes donné de modestes résultats dans le passé, mais elles se soldaient le plus souvent, comme l'a dit sans ambages *The Economist*, par « une suite d'échecs cinglants » (*The Economist*, 2010). Il valait mieux laisser les marchés décider des secteurs appelés à réussir ou à échouer, et inciter l'État à ne pas s'en mêler (Krugman, 1994).

Mais ces dernières années, les universitaires et les décideurs ont commencé à repenser le rôle que les gouvernements étaient appelés à jouer dans le développement et la croissance économiques (Aiginger, 2014 ; Ciuriak, 2013 ; Rodrik, 2010). Ils font observer qu'à tout le moins, les institutions publiques – systèmes financiers, structures juridiques et cadres réglementaires – constituent le « système opérationnel » de base de chaque économie, sans lequel les marchés ne pourraient fonctionner, et que la qualité de ces institutions peut influencer de manière significative sur le succès économique. Une autre évolution importante des dernières décennies est que les politiques industrielles sont devenues davantage tournées vers l'extérieur, ce qui correspond à une prise de conscience du fait que l'ouverture, par le biais de l'accès à des marchés plus vastes et d'une concurrence accrue, peut amener les entreprises à

innover. La littérature économique et l'expérience de nombreux pays montrent que l'ouverture des marchés est le meilleur moyen de favoriser l'innovation, la productivité et d'autres objectifs clés des politiques industrielles.

Les gouvernements assurent également un large éventail de biens publics, tels que l'éducation, les soins de santé et les politiques de l'emploi, qui sont tout aussi essentiels à la croissance économique et que les marchés ne fournissent pas. Ces grandes politiques sociales peuvent sembler passives, non ciblées et neutres, mais dans leur conception et leur structure fondamentales, elles peuvent influencer implicitement la trajectoire d'une économie – y compris sa capacité technologique – et ce souvent de manière puissante. Il y a ensuite les multiples manières dont des politiques gouvernementales plus actives et ciblées – marchés publics, subventions, incitations à l'investissement et mesures commerciales par exemple – orientent le capital et la main-d'œuvre vers des activités que les marchés pourraient ne pas choisir, donnant un premier coup d'accélérateur à des secteurs stratégiques, encourageant l'apprentissage par la pratique et contribuant potentiellement à accélérer le développement économique et la croissance (Lucas, 1993).

Le passage à des économies davantage fondées sur le savoir est peut-être la principale raison expliquant le retour en force des politiques industrielles. Les idées et l'information, qui sont les principales ressources d'une économie fondée sur le savoir, se distinguent des produits de base ou du capital en ce sens qu'elles sont comparables à des « biens publics » (Haskel et Westlake, 2017 ; Romer, 1990). Alors que tout le monde en bénéficie – parce qu'elles sont librement accessibles et consommables *ad infinitum* – peu nombreux sont ceux qui sont disposés à les payer, parce que d'autres peuvent alors profiter sans contrepartie de leur investissement (Arrow, 1972 ; Nelson, 1959). Étant donné que les marchés n'assurent pas un approvisionnement suffisant de ces ressources essentielles – de l'enseignement supérieur à la recherche scientifique fondamentale, en passant par l'infrastructure numérique – il incombe aux gouvernements de les fournir et de les payer.

Ainsi, les secteurs de haute technologie dépendent souvent de l'accès à d'autres technologies ou sources d'information pour fonctionner – par exemple, la dépendance d'Amazon à l'égard d'Internet ou la dépendance de Google à l'égard des Big Data – ce qui nécessite un niveau de coordination et d'accès partagé que seuls les gouvernements peuvent fournir. Il y a ensuite le fait que de nombreuses technologies numériques sont caractérisées par

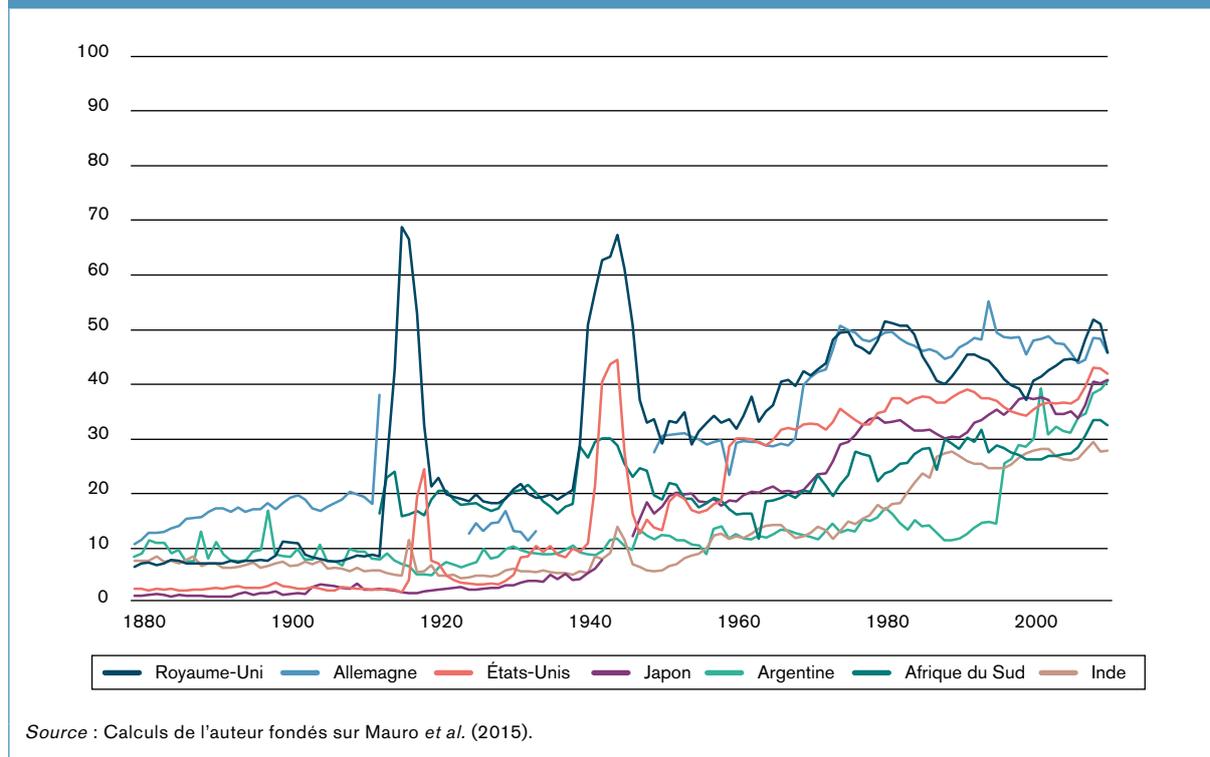
des effets de réseau – par exemple, le niveau d'attractivité de Facebook augmente avec le nombre d'utilisateurs – ce qui donne aux gouvernements un rôle clé, non seulement pour protéger les industries en réseau au stade initial, mais aussi pour prévenir les comportements anticoncurrentiels lorsque ces industries sont pleinement développées (voir la section C). Bien qu'il y ait toujours des défaillances du marché, celles-ci sont sans doute plus importantes et ont plus de répercussions dans les économies fondées sur le savoir, de sorte qu'il est d'autant plus nécessaire que les pouvoirs publics interviennent pour les corriger (Belli, 1999).

En bref, les économies, en particulier les économies avancées sur le plan technologique, ne fonctionnent pas dans le vide ; les politiques publiques ont inévitablement un rôle sur la forme qu'elles prennent. Consciemment ou inconsciemment, activement ou passivement, avec succès ou non, les gouvernements s'emploient en permanence à concevoir, exécuter et affiner les politiques industrielles (Greenwald and Stiglitz, 2012).

Et comme il est impossible pour les gouvernements de ne pas faire de choix concernant l'orientation que devrait prendre l'économie, l'affectation de ressources limitées et les mesures les plus susceptibles de produire les résultats souhaités, il est important que la stratégie industrielle qu'ils retiennent soit la bonne. On a fait valoir qu'il fallait trouver un équilibre entre la nécessité d'éviter que les gouvernements ne faussent les marchés ou ne renflouent des branches de production vacillantes et celle de faire en sorte que les gouvernements fassent les bons choix stratégiques concernant les domaines où de nouvelles compétences sont nécessaires, les gagnants ou les perdants des accords commerciaux, la manière dont la réglementation façonne le développement industriel, et où taxer et investir.

En outre, les choix économiques stratégiques des gouvernements ont une influence allant souvent au-delà des seules économies. Les objectifs, les moyens et les résultats en termes de distribution des interventions de l'État peuvent également avoir des incidences sociales, environnementales et politiques importantes et durables. Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour promouvoir les technologies et les industries de pointe, par exemple, peuvent avoir un impact majeur et généralisé – de la concentration des entreprises à l'inégalité des richesses en passant par les marchés du travail, ce qui présente à la fois des possibilités et des défis. Si l'on veut que les sociétés s'adaptent aux changements économiques que les gouvernements cherchent à susciter et en tirent profit, il faudrait que les politiques industrielles

Figure A.1 : La part de l'État dans l'activité économique a régulièrement augmenté
 Dépenses publiques totales en pourcentage du PIB



couronnées de succès comprennent un large éventail de mesures complexes qui se renforcent mutuellement pour aider à gérer les réformes difficiles et souvent douloureuses et pour parvenir à un consensus politique sur la nécessité d'une réforme structurelle. Comme l'a fait valoir Dani Rodrick, « la vraie question concernant la politique industrielle n'est pas de savoir si elle devrait être pratiquée mais comment » (Rodrick, 2010).

3. Les politiques gouvernementales sont aussi anciennes que l'industrialisation

Les gouvernements sont toujours intervenus dans les économies,² mais la nature et l'étendue de leur influence ont changé au fil du temps. En même temps que l'économie est passée d'agraire à postindustrielle ces 150 dernières années, la part de l'État dans l'activité économique n'a cessé de croître (voir la figure A.1).

Si certaines de ces dépenses croissantes, telles que la défense ou les pensions, n'étaient pas (ou seulement accessoirement) liées au développement économique, d'autres, telles que les subventions industrielles, les programmes de recherche-

développement (R-D) ou l'éducation de masse, donnaient clairement aux gouvernements un rôle plus important dans la formation et la direction des économies, et leur permettaient de déterminer quelles secteurs devaient se développer et quels autres seraient laissés de côté. Et le rôle économique et la « panoplie d'outils » de l'État se sont développés, les stratégies industrielles sont devenues plus importantes (et non l'inverse), et leurs réussites (ou échecs) ont eu de plus en plus de conséquences (et non l'inverse).

Le rôle de l'État dans les économies du XIX^e siècle était extrêmement limité au regard des normes modernes, mais les premiers pays industriels d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord ont dès cette époque souvent eu recours à des politiques ciblées pour favoriser le développement économique, y compris par une protection des industries naissantes, une législation favorable aux entreprises, des mesures de protection de la propriété intellectuelle et des politiques étrangères d'ouverture des marchés (Chang, 2003 ; Shafaeddin, 1998).

Toutefois, c'est la Deuxième Guerre mondiale qui a marqué un jalon décisif pour ce qui est du rôle des gouvernements dans l'économie, déclenchant ce qui a été décrit comme l'âge d'or de la politique

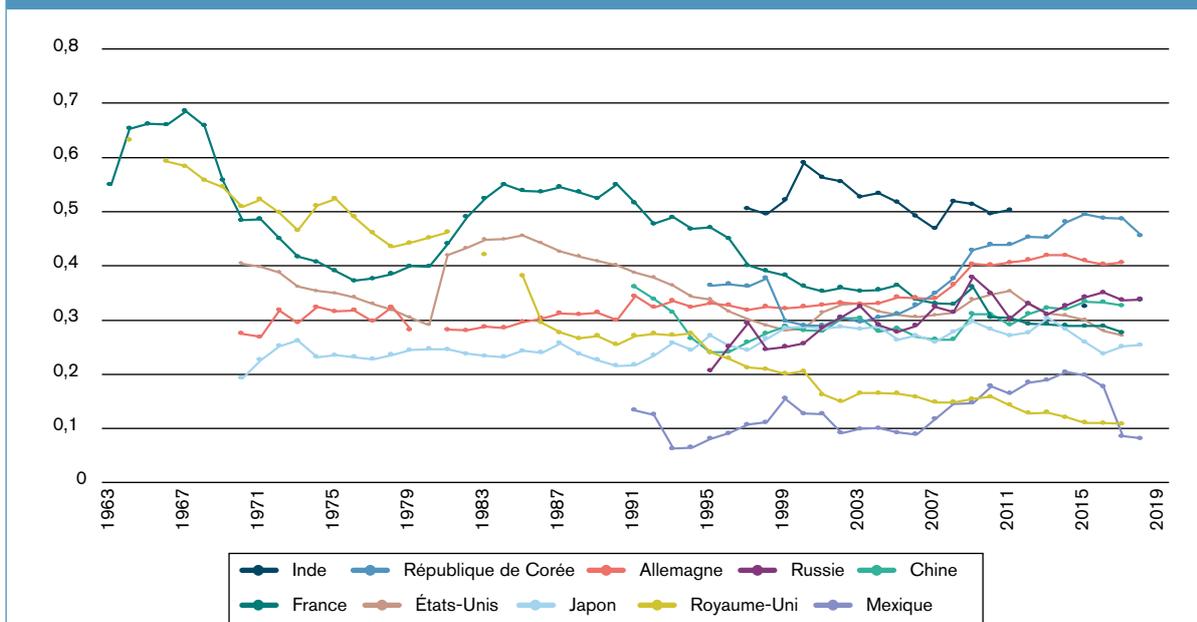
industrielle. Les pouvoirs publics ont joué un rôle sans précédent et largement positif dans la mobilisation des ressources économiques nationales pour l'effort de guerre, ce qui, conjugué aux changements sociaux et économiques en résultant, a contribué à forger un large consensus keynésien d'après-guerre sur le rôle nécessaire des gouvernements dans la gestion de la stabilité macroéconomique, la garantie du plein emploi et la promotion du développement industriel. La guerre froide a également contribué à renforcer le soutien aux politiques industrielles, tant les États-Unis que l'Union soviétique utilisant le pouvoir de l'État pour mobiliser l'industrie et la science pour obtenir un avantage stratégique. Parallèlement, les gouvernements européens se tournaient de plus en plus vers la planification industrielle pour accélérer le développement des secteurs stratégiques et réduire l'écart technologique perçu avec les États-Unis (Grabas et Nützenadel, 2014)).

L'essor des économies de l'Asie de l'Est dans les années 1960, 1970 et 1980 a marqué un nouveau tournant pour les politiques industrielles. Le succès vertigineux de ces économies était largement attribué non seulement à la solidité des fondamentaux économiques, mais aussi au rôle central de l'État dans la promotion de la coopération entre les secteurs public et privé, la mobilisation de ressources financières à l'appui des secteurs stratégiques, la réaffectation de la main-d'œuvre des secteurs à faible productivité

aux secteurs à forte productivité et la promotion d'un développement axé sur les exportations. De fait, leur principale innovation en matière de politique a peut-être été de recourir à l'intervention de l'État, non pas pour encourager un protectionnisme tourné vers l'intérieur et le remplacement des importations, mais pour promouvoir activement une stratégie compétitive de plus en plus tournée vers l'extérieur et axée sur les exportations – reflétant la conviction que l'accès à des marchés plus vastes et une concurrence accrue exposeraient les entreprises à de nouvelles technologies et les encourageraient à innover (Cherif et Hasanov, 2019a ; Wade, 1990). Loin de s'opposer à ces politiques industrielles asiatiques, la libéralisation des échanges, l'intégration économique et la mondialisation en étaient les conditions préalables indispensables.

De fait, on peut faire valoir qu'aujourd'hui, il ne s'agit pas pour de nombreux gouvernements de « découvrir » de nouvelles stratégies économiques mais de « redécouvrir » d'anciennes stratégies économiques qu'ils avaient oubliées ou délibérément démantelées. Par exemple, le fait que les dépenses des gouvernements occidentaux consacrées à la R-D fondamentale ont largement diminué en pourcentage du PIB depuis les années 1980, alors même que les dépenses des économies émergentes n'ont cessé d'augmenter (voir la figure A.2), est à la fois frappant et potentiellement instructif.

Figure A.2 : Les dépenses de R-D des économies émergentes ont régulièrement augmenté
Dépenses publiques consacrées à la recherche-développement en pourcentage du PIB



Source OCDE, Base de données sur les principaux indicateurs de la science et de la technologie.

4. Maximiser les retombées positives tout en réduisant au minimum les retombées négatives – le rôle essentiel de la coopération internationale

Il reste que les politiques gouvernementales ont aussi des répercussions ou des retombées internationales, d'autant plus dans l'économie mondiale de plus en plus intégrée et numérisée d'aujourd'hui. Parfois, les politiques peuvent avoir des retombées positives pour d'autres pays, en diffusant des connaissances, en créant de nouveaux secteurs de production ou marchés et en générant une croissance partagée. Mais elles peuvent aussi avoir des retombées négatives – fausser les échanges, détourner l'investissement ou aggraver les coûts d'ajustement dans les économies partenaires. Le défi consiste à mettre en place un cadre économique international qui encourage les résultats positifs et évite les résultats à somme nulle.

Ce défi n'est pas nouveau. Le système de l'après-guerre a précisément été conçu pour concilier coopération internationale et marge de manœuvre et flexibilité nationales. D'une part, le système visait à rétablir l'ouverture du commerce mondial (en fixant des taux de change et en consolidant les droits de douane) et, d'autre part, à rétablir la croissance intérieure et l'emploi (en préservant la liberté des gouvernements de gérer les taux d'intérêt, les politiques budgétaires et les stratégies en faveur de l'emploi et de l'industrie). Comme l'a fait valoir John Ruggie, il représentait un système de « libéralisme intégré » – un équilibre global entre ouverture et réglementation, capital et travail, forces du marché et intervention de l'État (Ruggie, 1982).

Le système commercial multilatéral d'aujourd'hui vise également à fournir un cadre de règles à l'intérieur duquel les pays peuvent défendre leurs intérêts économiques sans compromettre les intérêts d'autrui ou leur porter préjudice. Les principes fondamentaux de l'OMC, à savoir la non-discrimination, la transparence et la réciprocité, et l'interdiction des mesures inutilement restrictives pour le commerce, conjugués à la reconnaissance par l'OMC du droit des pays de conserver la marge de manœuvre nécessaire pour répondre à d'importantes préoccupations économiques, sociales ou environnementales, ont cherché à concilier le double objectif de souveraineté nationale et d'intégration commerciale mondiale depuis la création de l'Organisation.

Dans le même temps, les changements économiques et technologiques rapides et de grande ampleur, conjugués aux efforts faits par les gouvernements

pour suivre le rythme de ces changements et en tirer profit, mettent ce cadre à dure épreuve, en remettant en question l'adéquation des règles multilatérales existantes et en donnant encore plus de poids aux demandes de modernisation et de réforme de l'OMC. En particulier, la technologie et la numérisation semblent justifier davantage l'intervention de l'État alors même qu'elles accentuent simultanément l'interdépendance économique mondiale. Ces deux évolutions rendent sans doute plus difficile et plus important la conception de politiques industrielles modernes compatibles avec l'ouverture commerciale et la recherche de nouveaux moyens d'équilibrer les intérêts nationaux et mondiaux des pays.

Le *Rapport sur le commerce mondial* de cette année examine le rôle des politiques en matière d'innovation et des politiques industrielles, qui sont inextricablement liées, dans une économie mondiale de plus en plus numérisée, et explique la place de l'OMC dans ce contexte. Il examine comment un système commercial mondial ouvert et fondé sur des règles est pertinent pour faire en sorte que les politiques nationales puissent s'adapter à une intégration mondiale croissante.

La section B explique en quoi les nouvelles politiques en matière d'innovation et les nouvelles politiques industrielles d'aujourd'hui sont véritablement « nouvelles » et différentes. Elle démontre que le numérique a fondamentalement modifié l'objectif de l'intervention des pouvoirs publics, souvent d'une manière qui la rend compatible avec l'ouverture du commerce et l'intégration économique – et non l'inverse.

La section C aborde les diverses justifications économiques des politiques d'innovation et les raisons pour lesquelles le passage à des économies davantage fondées sur le savoir semble justifier un rôle plus important, plus intelligent et plus proactif des pouvoirs publics. Elle passe également en revue le large éventail d'instruments et de politiques que les gouvernements utilisent maintenant pour stimuler l'innovation, l'adaptation numérique et le développement technologique, et cherche à savoir pourquoi certains sont plus efficaces que d'autres.

Enfin, la section D examine comment et où les stratégies d'innovation interagissent avec les règles du commerce mondial. Il y est expliqué que les règles existantes de l'OMC ont été conçues pour fournir un cadre – et non un carcan – pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques nationales, et donne à penser que le corpus de règles actuel de l'OMC pourrait devoir être actualisé et modernisé afin de rester pertinent pour l'économie du XXI^e siècle.

Notes

- 1 La Commission européenne a proposé une « nouvelle approche de la politique industrielle » ; le Japon explore le nouveau concept de « Japan Inc. » ; l'Inde a lancé sa stratégie « Made in India » ; la Chine fait avancer son initiative « Made In China 2025 » ; et les politiciens américains appellent maintenant ouvertement à une nouvelle politique industrielle américaine.
- 2 Bien que l'expression « politique industrielle » date des années 1970, les arguments qui sous-tendent son utilisation remontent au XVIII^e siècle. Par exemple, des arguments importants en faveur de la protection sélective des secteurs industriels se trouvent déjà dans le rapport de 1791 du secrétaire américain au Trésor, Alexander Hamilton, sur le thème des produits manufacturés, ainsi que dans les travaux influents de l'économiste allemand du XIX^e siècle, Friedrich List.