

État et innovation industrielle

Florian MAYNERIS

A travers l'exemple du développement des technologies de l'information et de la communication en Israël, à Taiwan et en Irlande, Dan Breznitz souhaite réaffirmer le rôle de l'État dans la définition et la conduite de stratégies de développement. Si le propos de l'auteur montre avec force qu'il n'existe pas de modèle unique d'insertion dans la mondialisation, un certain nombre de questions cruciales concernant les politiques industrielles sont laissées en suspens.

Recensé : Dan Breznitz, *Innovation and the State. Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan and Ireland*, Yale University Press, 2007, 288 p., \$45.

Dans son dernier ouvrage, Dan Breznitz, chercheur au Georgia Institute of Technology, aborde la question controversée du rôle de l'État dans le développement industriel. Il s'intéresse plus particulièrement à trois pays ayant connu un développement rapide des technologies de l'information et de la communication (TIC) au cours des trente dernières années : Israël, Taiwan et l'Irlande. Le propos dépasse toutefois largement le cas précis de ce secteur et l'expérience particulière de ces trois pays. Alors que pour certains, comme Howard Pack et Kamal Saggi (cf. bibliographie), la mondialisation croissante des économies prive les Etats de toute latitude en matière de politique industrielle, Dan Breznitz affirme au contraire que bien que les formes d'action publique aient changé, les Etats ont toujours des *choix* à opérer. Ces derniers donnent des résultats différents, sans que les uns ne soient nécessairement préférables aux autres. Breznitz rejoint ici la position de Susan Berger concernant les stratégies d'insertion des firmes dans la mondialisation (cf. bibliographie). L'auteur souhaite ainsi s'inscrire en faux contre les chantres de la fin des politiques

industrielles et contre ceux du « *one best way* », défenseurs d'un modèle de développement unique. Il utilise pour ce faire la méthode de l'analyse comparative, fondée sur quatre ans d'enquête de terrain dans les trois pays auprès des différents acteurs concernés, industriels, chercheurs, financeurs et fonctionnaires.

Le livre de Dan Breznitz est riche d'enseignements sur la manière dont sont conçues et mises en œuvre les politiques industrielles, sur leur histoire rarement linéaire mais souvent conflictuelle et heurtée. Il est aussi tout à fait éclairant sur l'étroite imbrication entre les stratégies de développement industriel et le contexte politique, économique, social et culturel dans lequel elles voient le jour. A ce titre, l'auteur défend et illustre de manière tout à fait convaincante l'idée que plusieurs formes d'intégration réussie dans la mondialisation coexistent, dessinées en partie par les politiques nationales qui accompagnent ce processus. Toutefois, dans sa volonté de réaffirmer par l'exemple le rôle de l'État et des choix politiques dans le développement industriel, Dan Breznitz est parfois conduit à laisser de côté ou à minimiser certaines difficultés liées à la définition et à la mise en œuvre des politiques industrielles.

En effet, les critiques formulées aujourd'hui à l'encontre des politiques industrielles visent rarement leur légitimité. Un certain consensus existe parmi les économistes pour reconnaître l'existence de défaillances de marché nécessitant parfois l'intervention de la puissance publique en matière industrielle (caractère risqué des activités de R&D rendant leur financement difficile, temps de maturation parfois nécessaire pouvant justifier la protection des industries « naissantes » etc.). Elles concernent plutôt les difficultés liées à la mise en œuvre efficace de telles politiques (risques de capture de ces dernières par des intérêts particuliers, contradictions potentielles entre les différents objectifs qui leur sont assignés, évaluation des gains qu'elles génèrent et des coûts qu'elles engendrent etc.). Sur ces questions, des réflexions théoriques et empiriques existent et se développent dans la littérature économique, mais ne trouvent pas vraiment d'écho dans l'ouvrage de Dan Breznitz. Un des grands intérêts de ce dernier réside dans l'utilisation d'études de cas très détaillées. Il est dommage qu'elles ne dialoguent pas plus largement avec ces travaux, pourtant cruciaux pour la compréhension et l'amélioration des politiques industrielles (cf. bibliographie indicative à la fin du texte).

Trois États, trois modèles de développement du secteur des nouvelles technologies

Avant de présenter ses trois études de cas, Breznitz se livre à une revue de la littérature sur le rôle de l'État dans le développement des pays émergents (théories de l'État développementaliste¹), sur la fragmentation des processus de production dans les économies globalisées et sur les systèmes d'innovation. Fort de cette contextualisation, il définit sa propre conception des liens entre État et innovation.

Afin d'accompagner le développement des industries de haute technologie, l'État moderne doit être selon Dan Breznitz un État flexible, agissant comme un facilitateur auprès des acteurs du secteur et non comme un planificateur. Ces secteurs sont, en effet, tellement changeants et imprévisibles que l'État ne saurait à lui seul disposer de l'information nécessaire pour anticiper et gérer leur développement. La question du développement des secteurs de haute technologie se pose ainsi pour Breznitz en termes d'organisation d'un réseau. Entreprises, laboratoires de recherche, financeurs, sont différents acteurs liés par des relations complexes et tissant un réseau à géométrie variable. L'État intervient au départ comme principal instigateur du réseau, qu'il pilote jusqu'au moment où celui-ci s'est suffisamment densifié pour fonctionner de lui-même. L'État ne joue plus alors qu'un rôle de facilitateur des échanges. Pour bien fonctionner, l'État doit disposer des compétences scientifiques et techniques nécessaires à la prise de décisions éclairées et nouer des relations étroites et régulières avec les acteurs de l'industrie, tout en conservant son indépendance. Ce « modèle » est suffisamment large pour que plusieurs formes d'organisation s'y rattachent. Il n'existe donc pas de recette miracle, selon Breznitz, mais uniquement des solutions émergent dans un contexte politique, économique et social particulier. L'État et ses partenaires industriels s'influencent mutuellement ; ils « co-évoluent », aboutissant ainsi à un mode de relation singulier.

Dans ce cadre d'analyse (plutôt que « modèle »), l'État est amené selon Breznitz à faire des choix stratégiques dans plusieurs domaines : quelle place respective donner à la R&D et à l'industrie manufacturière dans le développement du secteur des TIC ? Quelles

¹ Théories du début des années 1980 qui mettent l'accent sur le rôle de l'État planificateur dans la mise en place d'industries nationales à même d'exporter et de tirer la croissance du pays. Le Japon, la Corée du Sud, Taiwan en seraient des exemples. Elles se fondent sur les travaux antérieurs de Gerschenkron (*Economic backwardness in Historical Perspective*, Cambridge : Belknap Press of Harvard University Press, 1962), pour qui les économies en retard de développement peuvent atteindre rapidement un fort taux de croissance en imitant les technologies des pays développés, dès lors que l'État dispose de compétences en matière de planification et de capacités de financement suffisantes.

prérogatives donner à l'Etat en matière de R&D ? Quelle place accorder aux firmes multinationales ? Quels liens tisser avec les marchés financiers internationaux ? Jusqu'à quel point les politiques publiques doivent-elle être ciblées vers des activités particulières ? Quel degré de contrôle l'Etat doit-il garder sur le réseau d'innovation constitué ? Pour Breznitz, les choix qui sont exercés donnent lieu à des chemins de croissance variés, obtenant des résultats différents, jouissant de forces et de faiblesses diverses, sans que l'un ne soit nécessairement préférable à l'autre.

L'analyse successive d'Israël, de Taiwan et de l'Irlande vient donner corps à cette mise en perspective générale. Tous trois sont des pays à faible niveau de développement dans les années 1950, qui ont connu par la suite une forte croissance économique, tirée largement par les nouvelles technologies. Dans ces trois pays, l'Etat a accompagné le développement de ce secteur, mais selon des modalités différentes. Dan Breznitz y voit la preuve qu'il n'existe pas une seule manière de parvenir au succès, l'expérience de chacun n'étant donc pas directement transposable aux autres.

Dès les années 1960, le développement du secteur des nouvelles technologies en Israël a été largement fondé sur la promotion des activités de R&D réalisées au sein des entreprises privées. L'action de l'Etat n'a pas exclusivement ciblé les technologies de l'information, mais ces dernières ont pris une importance croissante au fil des années. L'Etat a subventionné de nombreux projets de recherche et favorisé le développement de liens entre les entreprises israéliennes et des financeurs étrangers, notamment américains, par le biais de projets collaboratifs ou encore de fusions. L'Etat a par ailleurs fortement encouragé les entreprises multinationales à venir implanter des unités de recherche en Israël, en démarchant directement des patrons d'entreprises de R&D israéliens installés aux Etats-Unis, ou en proposant des financements aux projets qui seraient conduits dans les unités de R&D de ces firmes localisées en Israël. Une telle stratégie a permis à Israël de devenir leader sur certaines activités du hardware comme du software. Toutefois, l'accent mis sur la R&D a nui selon Breznitz au développement de compétences en matière de management, de marketing ou de financement de projets. Cela expliquerait les difficultés rencontrées aujourd'hui par les entreprises israéliennes pour croître et se développer.

Tout en s'imposant aux avant-postes du secteur, Taiwan a opéré des choix radicalement différents de ceux d'Israël. L'Etat taiwanais a en effet souhaité constituer un

réseau de firmes œuvrant essentiellement dans le secteur du hardware, s'imposant comme des fournisseurs importants des grandes multinationales. Les activités de recherche ont été réservées au secteur public, qui alimente ensuite le secteur privé en R&D et en technologies. Par ailleurs, les multinationales venues s'installer à Taiwan ont été obligées de traiter pour leur approvisionnement avec les entreprises locales, afin que l'arrivée d'entreprises étrangères s'accompagne d'un effet d'entraînement sur le tissu industriel local. L'Etat intervient donc beaucoup plus directement et de manière beaucoup plus ciblée qu'en Israël. De par son mode de fonctionnement, le système taiwanais est focalisé sur des innovations de seconde génération ou de procédés, et non sur des innovations de rupture. Si Taiwan est devenu incontournable dans la fabrication de composants électroniques, les entreprises taiwanaises innovent peu par elles-mêmes et ne se lancent pas dans la conception de nouveaux produits. Breznitz y voit une source de faiblesse potentielle pour le modèle taiwanais.

Enfin, l'Irlande apparaît comme un cas tout à fait original dans cette trilogie puisque la motivation principale de l'État y a été la création d'emplois, et non le développement de la recherche ou de la production comme dans les deux autres. La stratégie irlandaise a été largement fondée sur l'implantation de firmes multinationales. Ces dernières ont été encouragées à venir s'installer, par des avantages fiscaux notamment, sans véritable souci, jusqu'à très récemment, de les faire interagir avec le tissu local. Des investissements dans les organismes de formation et les infrastructures de transport ont été réalisés, mais peu de ressources ont été allouées à la R&D en tant que telle. Si cette stratégie s'est avérée payante pour l'industrie du software, l'industrie du hardware, qui nécessite des investissements plus lourds, a eu plus de mal à se développer. Le modèle adopté par les gouvernements irlandais a donné jour à une industrie des nouvelles technologies faiblement intensive en R&D et fortement dépendante des multinationales, ce qui pourrait s'avérer pénalisant selon Breznitz dans les années à venir.

Du cas particulier aux enjeux plus globaux des politiques industrielles

Au terme de ces trois monographies, Breznitz convainc efficacement le lecteur de la place que joue l'Etat dans la genèse d'un système industriel et d'innovation. Il donne aussi à voir avec force la pluralité des modalités d'inscription des Etats dans la dynamique de fragmentation internationale des processus de production. Néanmoins, et il s'agit peut-être là d'une faiblesse de la méthode de l'étude de cas comparative, le propos peine parfois à échapper à l'anecdote. En évitant tout jugement normatif sur les politiques industrielles,

Breznitz en vient à passer sous silence un certain nombre de problèmes pourtant essentiels et inhérents à ces politiques, quels que soient les Etats qui les portent.

La notion de « *choix* » par exemple est centrale dans le livre de Breznitz, puisque c'est elle qui redonne toute sa noblesse à l'action publique en matière industrielle. Les Etats, bien que soumis à des pressions et des mouvements divers avec l'approfondissement de la mondialisation, disposent selon Breznitz de plusieurs options et doivent s'engager, après réflexion et débat, en opérant des *choix* de développement. Outre les trois pays étudiés par Breznitz, le Japon a ainsi souvent été présenté comme un cas exemplaire de développement fulgurant lié à des politiques publiques ciblées vers les secteurs à haute productivité ou en forte croissance. Cette lecture a pourtant été fortement mise à mal par Beason et Weinstein (cf. bibliographie) qui, en étudiant différents types d'intervention publique (prêts, subventions, barrières tarifaires etc.) utilisés entre 1955 et 1990, montrent que les secteurs qui ont le plus bénéficié de ces aides sont en réalité les secteurs à faible productivité ou en déclin (agriculture, secteur minier etc.). Selon ces auteurs, la capacité de l'État japonais à exercer des *choix* en faveur des secteurs prometteurs, mise en avant par de nombreuses études de cas, ne résiste donc pas à une analyse quantitative globale. Par ailleurs, ils montrent que ces interventions n'ont pas eu d'effet sur la croissance de la productivité dans les secteurs concernés. La difficulté à opérer des choix cohérents avec les objectifs affichés est ainsi soulevée. Echec du gouvernement japonais à identifier les bons secteurs, volonté, derrière des objectifs d'efficacité, de soutenir principalement les secteurs en difficulté, capture des politiques publiques par les secteurs en déclin grâce à un travail de lobbying actif de leur part, les explications sont multiples. Elles représentent autant d'obstacles à la conduite de politiques industrielles ciblées que Breznitz n'aborde pas ou mentionne à peine. On ne sait d'ailleurs rien du poids relatif des nouvelles technologies dans les aides accordées par Israël, Taiwan et l'Irlande, et donc du réel travail de ciblage exercé par ces Etats.

De même, Breznitz écrit que, pour que l'action de l'État en matière d'innovation soit efficace, les pouvoirs publics doivent être à l'écoute des besoins des industriels tout en restant indépendants. Là encore, on touche à un problème essentiel de la conduite des politiques industrielles sans que les études de cas présentées ne le mettent véritablement en avant. Breznitz raconte par exemple qu'une des deux instances israéliennes chargées d'allouer les aides à la R&D a été accusée dans les années 1980 de favoriser un petit nombre de groupes industriels sans jouer son rôle d'appui auprès des nouveaux talents. Cependant la manière

dont le problème a été identifié et pris en charge est à peine abordée. Cette question fait pourtant partie des trois axes identifiés comme fondamentaux par Dani Rodrik (cf. bibliographie) pour construire le cadre institutionnel des politiques industrielles. Alors que certains économistes remettent en cause l'existence des politiques industrielles au nom des difficultés liées à leur mise en œuvre (définition des objectifs, accès à l'information nécessaire, indépendance des organismes en charge de leur mise en œuvre etc.), Rodrik soutient que ces obstacles sont communs à toutes les politiques publiques, qu'il s'agisse d'éducation, de sécurité ou de questions monétaires. Dès lors, la véritable question n'est plus selon lui « Doit-on conduire des politiques industrielles ? » mais « Comment les conduire ? » Les pouvoirs publics doivent ainsi définir un cadre institutionnel permettant la « découverte » de l'information nécessaire à la conduite des politiques publiques (« *embeddedness* »), la mise en place d'incitations afin que les bénéficiaires de ces politiques « jouent le jeu », que les succès soient encouragés mais que l'on puisse aussi reconnaître les échecs et abandonner les mauvais projets (« *carrots and sticks* ») et enfin que les instances en charge de ces politiques soient véritablement responsables devant les citoyens et les contribuables de leurs actions, tant du point de vue des objectifs poursuivis que des résultats (« *accountability* »).

Tous ces aspects sont effleurés par Breznitz mais rarement affrontés. Ils auraient pourtant éclairé utilement son propos tout en donnant corps aux réflexions de Rodrik. Cela aurait conféré aux études de cas une tout autre portée, et rendu la narration d'expériences particulières véritablement utile à tous. Il s'agit peut-être là d'une voie d'approfondissement de ce type d'études monographiques.

Bibliographie :

- Baldwin, R. E. & Robert-Nicoud, F., 2007, "Entry and Asymmetric Lobbying: Why Governments Pick Losers," *Journal of the European Economic Association*, MIT Press, vol. 5(5), pages 1064-1093, 09.

<http://personal.lse.ac.uk/robertni/CEP0791.pdf>

- Beason, Richard & Weinstein, David E, 1996, "Growth, Economies of Scale, and Targeting in Japan (1955-1990)," *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 78(2), pages 286-95, May.

- Berger, S., *Made in monde. Les nouvelles frontières de l'économie mondiale*, 2006, Ed. du Seuil, 357 p..

- Pack, Howard & Saggi, Kamal, 2006, "Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey," *World Bank Research Observer*, Oxford University Press, vol. 21(2), pages 267-297.

- Rodrik, Dani, « Normalizing Industrial Policy », 2007, Working Paper, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.

http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Industrial%20Policy%20_Growth%20Commission_.pdf

- Le site de Dani Rodrik : <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>

Texte paru dans **laviedesidees.fr**, le 14 avril 2008

© **laviedesidees.fr**