

Types de politiques industrielles

Roger Dehem

Volume 50, Number 1, janvier–mars 1974

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/803034ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/803034ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Dehem, R. (1974). Types de politiques industrielles. *L'Actualité économique*, 50(1), 79–87. <https://doi.org/10.7202/803034ar>

NOTES

Types de politiques industrielles

I. *Préambule*

Après la vogue de la politique régionale, celle de la politique industrielle semble s'amorcer au Canada.

Depuis la « politique nationale » de 1879, l'Etat canadien a manifesté une préférence pour l'industrie transformatrice, en lui accordant des avantages tarifaires. Ce premier défi aux principes du développement naturel selon les avantages nationaux et régionaux comparatifs a induit un certain essor de l'industrie manufacturière.

Toutefois, les caractéristiques de ce développement n'avaient pas toutes été prévues ni voulues au départ. L'on avait visé avant tout une certaine intégration nationale par une augmentation des échanges entre l'est et l'ouest canadiens. Cette déviation du commerce de ses voies naturelles selon l'axe nord-sud devait, à la longue, comporter des conséquences qui sont passées à l'avant-plan des préoccupations politiques.

A la suite des accords d'Ottawa de 1932 instituant la préférence impériale, et de la rupture des courants commerciaux avec l'Europe pendant la dernière guerre mondiale, le développement industriel canarien est devenu satellitique. Le tarif canadien a favorisé des implantations de succursales et de filiales d'entreprises américaines. Ceci a certes pu être jugé favorablement du point de vue de la création d'emplois au Canada.

Mais l'aspect satellitique de cette évolution a de plus en plus été mis en évidence et a conduit à une prise de conscience nationale de la dépendance vis-à-vis des Etats-Unis. Cette dépendance ne s'affirme pas seulement sur le plan de la propriété, mais aussi sur ceux du contrôle, du personnel supérieur et des activités innovatrices.

Dans cette perspective historique canadienne, l'on comprend que l'on veuille assigner à une politique industrielle (fédérale ou provinciale) la mission de corriger les conséquences de la « politique nationale » précédente. Il s'agirait, en fait, de faire en sorte que l'identité nationale dans l'industrie soit mieux préservée ou promue. En contre-

carrant les tendances au satellitisme, l'on espère obtenir certains bienfaits additionnels tels qu'une participation accrue de Canadiens à la recherche technologique.

La présente note n'a pas pour objet d'élaborer les problèmes d'une politique industrielle canadienne en détail, mais seulement de rappeler quelques vérités premières sur le plan des principes et de l'expérience.

II. *Quelques antécédents historiques*

Si l'expression « politique industrielle » est neuve, la pratique en est ancienne. Sous Louis XIV, Colbert s'efforça de contribuer au pouvoir et à la « grandeur » de la monarchie par le développement des manufactures.

A l'époque mercantiliste, les monarques ignorants des dynamismes spontanés, assumaient spontanément eux-mêmes les fonctions d'entreprise, et cela avec plus ou moins de bonheur. Le protectionnisme à l'égard de la concurrence étrangère en était le corollaire.

Dès Louis XV, les absurdités de la politique colbertienne devinrent apparentes et furent l'objet d'une critique radicale de la part des premiers libéraux. En 1759, Turgot pouvait écrire : « S'imaginer qu'il y a des denrées que l'Etat doit s'attacher à faire produire à la terre plutôt que d'autres ; qu'il doit établir certaines manufactures plutôt que d'autres ; et en conséquence prohiber certaines productions, en commander d'autres, interdire certains genres d'industrie dans la crainte de nuire à d'autres genres d'industrie ; prétendre soutenir les manufactures aux dépens de l'agriculture... ; établir certaines manufactures aux dépens du trésor public ; accumuler sur elles les privilèges, les grâces, les exclusions de toute autre manufacture du même genre dans la vue de procurer aux entrepreneurs un gain qu'on s' imagine que le débit de leurs ouvrages ne produirait pas naturellement : c'est se méprendre grossièrement sur les vrais avantages du commerce ; ... »¹.

Au siècle du libéralisme, le 19^e, l'industrialisation se propagea naturellement en Europe occidentale et, dans des mesures diverses, dans certaines autres régions du globe, principalement en Amérique du Nord. Des politiques tarifaires, notamment aux Etats-Unis, en Allemagne et au Canada, eurent une certaine incidence.

C'est avec Staline, en 1929, qu'un système nouveau de développement fut introduit. Il consista, pour l'Etat, à assumer lui-même la fonction organisatrice des entreprises et celle de la coordination des activités à l'échelle nationale. La tâche essentielle de l'Etat était de planifier les développements sectoriels. Ces plans d'industrialisation

1. Turgot, « Eloge de Gournay », *Collection des principaux économistes*, tome 3, *Oeuvre de Turgot*, I, p. 274.

effrénée et inhumaine devaient devenir le schéma de référence pour beaucoup d'imitateurs jusqu'à nos jours.

La France, aux traditions colbertiennes bien préservées, n'a cessé de pratiquer une politique industrielle marquée depuis 1947, date de son premier plan. Celui-ci, en mettant l'accent sur le développement des secteurs lourds (énergie, acier, ciment, transports) se révélait inspiré de l'expérience soviétique d'industrialisation autarcique. Les objectifs sectoriels ont été caractéristiques de la planification française jusqu'à ce jour. Sans doute, depuis le 4^e plan, l'adaptation à la concurrence internationale a-t-elle dû se faire. Mais le 6^e plan, en cours, met à nouveau l'accent sur l'industrialisation accélérée, principalement dans les secteurs dits « de pointe ».

Nombre de pays sous-développés ont emboîté le pas dans cette marche vers l'industrialisation selon des schémas historiques importés.

Faisant contraste avec les pays totalitaires ou néo-mercantilistes, certains pays se sont distingués par un développement industriel enviable, alors que la politique industrielle leur était totalement étrangère. Ce fut, notamment, le cas de la Suède, de la Suisse, de la République fédérale d'Allemagne, des Pays-Bas, du Danemark. Dans ces pays, les initiatives privées non orientées selon des plans préconçus ont entraîné un essor prodigieux de l'emploi et des rémunérations.

Sans vouloir approfondir ici la comparaison des expériences, il y a lieu de souligner certains faits hautement significatifs : les pays qui se sont développés en l'absence de politique industrielle et en fonction des marchés internationaux se sont hissés spontanément à la pointe du progrès industriel. Par l'excellence qualitative de leurs produits et par l'efficacité de leurs méthodes de production, leur compétitivité est enviable. Celle de l'Allemagne, en particulier, a, jusqu'à ce jour, bravé une cascade de réévaluations monétaires.

Dans le camp socialiste et mercantiliste, par contre, la liste des échecs manifestes peut être dressée par tout observateur attentif. Là où ils ont été le plus durement ressentis, comme en Hongrie, la reconversion mentale est aussi la plus avancée.

En France, les résultats du néo-colbertisme deviennent de plus en plus manifestes. Ils hypothèquent lourdement l'avenir économique du pays².

III. *L'exemple japonais*

Si maints pays ont connu un essor industriel remarquable sans politique préméditée, et si la plupart des pays à politique industrielle mar-

2. Voir à ce sujet : R. Aron, L. Armand, J. Fourastié, W. Baumgartner : *La France dans la compétition économique*, P.U.F., Paris, 1969 et L. Stoleru : *L'impératif industriel*, Seuil, Paris, 1969. Ce dernier ouvrage est riche en exemples d'absurdités caractéristiques du mercantilisme français contemporain.

quée ont fait l'expérience de déceptions coûteuses, il ne s'ensuit pas nécessairement que le « laissez faire » soit une condition nécessaire de succès, ni l'étatisme une condition suffisante d'échec !

Le cas le plus prodigieux d'industrialisation dans l'après-guerre peut être cité en exemple à la fois par les néo-mercantilistes et par les libéraux. Au Japon, l'initiative privée ne peut être dissociée de la tutelle de l'Etat. A la fois homogène et fortement structurée, la société japonaise évolue en fonction d'un consensus social qui anime à la fois le secteur privé et les services gouvernementaux. La parfaite symbiose des secteurs privés fortement concentrés, d'une part, et des autorités publiques, d'autre part, ne permet pas de dissocier les rôles dans le processus de développement. Une volonté nationale ardente a opéré un redressement rapide et une expansion extraordinaire de l'industrie, après la défaite de 1945.

S'il est vain de rechercher les mérites respectifs de l'Etat et des entreprises géantes dans le développement japonais d'après-guerre, il est hautement instructif d'analyser quelque peu la politique industrielle effectivement pratiquée. C'est son réalisme et son bon sens économique qui ont été la clef de son succès. Les détails n'importent guère ; seul l'essentiel est significatif.

Deux grandes périodes ont marqué l'expansion d'après-guerre : 1946-60 et 1960-71. Une troisième période est amorcée. Chaque phase est caractérisée par une adaptation appropriée aux données fondamentales.

La première période, trop facilement baptisée « de reconstruction », fut caractérisée par les données fondamentales suivantes : surabondance de main-d'œuvre, pénurie de capitaux, retard technologique. La politique économique (industrielle) visa, par conséquent, à promouvoir les activités à forte intensité de travail, à faible intensité de capital. Concrètement, ceci prit la forme d'une renaissance des activités japonaises traditionnelles orientées vers les productions tirant parti d'une main-d'œuvre à bon marché. Les textiles en sont l'exemple typique.

Avec la raréfaction de la main-d'œuvre disponible, la plus grande disponibilité de capital et le rattrapage technologique, le développement économique prit une orientation nouvelle vers 1960. L'élargissement des horizons commerciaux, principalement en Amérique du Nord et dans le Tiers-monde, incitèrent les Japonais à exploiter des possibilités nouvelles conformément à leurs avantages comparatifs. Ils se lancèrent dans la production à échelle géante de l'acier, de navires, de fabrications mécaniques, chimiques et optiques. S'il est vrai que le marché intérieur demeurait protégé contre la concurrence étrangère, ceci n'intéressait que les petits producteurs. Les grandes entreprises opéraient à l'échelle mondiale, achetant les matières premières aux meilleurs prix et vendant leurs abondantes productions tous azimuts.

Les hauts profits qui résultaient naturellement de productions adaptées aux marchés facilitèrent l'expansion des investissements. La croissance avait atteint un rythme tel que, en dépit du caractère capitalistique (ou *labour-saving*) des nouveaux investissements, la main-d'œuvre, traditionnellement excédentaire au Japon, devint rare et chère.

Les données fondamentales qui s'imposent aux dirigeants japonais, privés et publics, ont ainsi à nouveau été modifiées à la suite du succès de la politique précédente. Bien que densément peuplé et démuné de matières premières, le Japon est devenu un pays à hauts salaires, à capital abondant et à technologie avancée.

La nouvelle politique économique (industrielle) du Japon consistera essentiellement à s'adapter au mieux à ces circonstances nouvelles. Elle comporte une contraction délibérée des secteurs « laboriques » ou à haute intensité de main-d'œuvre. Ce type d'activité est en voie de transfert vers les régions voisines à bas salaires (Taiwan, Corée du Sud, Singapour, Malaisie). Délaissant délibérément les activités qui ne correspondent plus à leurs avantages comparatifs, les entrepreneurs japonais développent les productions incorporant des techniques avancées. Les industries dites « de pointe » se substituent ainsi tout naturellement aux autres, à la suite de la modification dans la disponibilité et les prix relatifs des facteurs de production. A la suite de ces mutations en cours, le Japon deviendra importateur de produits à intensité de travail et exportateur de produits à intensité de capital et de technologie avancée.

Le principe ricardien des avantages comparatifs n'aura pas condamné ce pays à demeurer éternellement un producteur à bas salaires, mais comme fil directeur de sa politique industrielle, il lui aura permis de franchir allègrement et très rapidement les étapes du développement, de l'état retardé au stade le plus avancé.

IV. *Le principe de l'avantage comparatif*

Les politiques industrielles peuvent être classées en deux catégories : celles du type japonais, ou conformes au principe de l'avantage comparatif, et les autres.

L'exemple japonais aura permis au lecteur non économiste de saisir le principe fondamental de rationalité économique en économie ouverte. Ce principe est la clef du succès d'une politique industrielle. Sa violation aboutit toujours à des déceptions coûteuses. Ce principe est celui de l'adaptation des activités nationales, ou régionales, aux données fondamentales que sont l'assortiment des ressources nationales (ou régionales) disponibles et les prix internationaux (à long terme).

Ainsi, si un pays, telle l'Islande, a des ressources poissonnières relativement abondantes, ses activités devraient être basées principalement

sur cette ressource. Si, dans tel autre pays, par exemple, la Chine, la main-d'œuvre apte au travail industriel est relativement abondante, les salaires relativement bas qui y prévalent, devraient favoriser les industries à forte intensité de travail. Le développement de ces industries adaptées y entraînera un relèvement graduel des salaires. Si un tel pays voulait se développer en imitant les pays à capitaux abondants, des investissements à forte intensité de capital, en créant moins d'emplois par unité de capital (million de dollars), retarderaient la hausse des salaires. Ils pourraient même diminuer l'emploi et réduire les salaires. La création de chômage par des investissements de type capitalistique est un phénomène courant dans les pays sous-développés qui veulent brûler les étapes du développement³.

Lorsque les prix relatifs des divers facteurs de production (salaires, taux d'intérêt, rentes foncières et minières) reflètent les raretés, ou les abondances, relatives, les initiatives des entrepreneurs informés épousent naturellement ces données fondamentales. C'est ce qui explique que les développements de type japonais, allemand, suédois ou américain sont profitables, non seulement pour les entreprises, mais aussi pour la société prise globalement⁴.

Une politique industrielle conforme au principe de l'avantage comparatif est non seulement celle dont le succès est le mieux assuré, c'est aussi la plus simple à appliquer. Elle peut se borner à faire connaître, ou à révéler, les avantages comparatifs du pays ou de la région, de manière à éclairer les entrepreneurs nationaux et étrangers sur les possibilités d'activités rentables.

Ce n'est qu'au cas où les prix relatifs des facteurs de production ne refléteraient pas les raretés relatives (*opportunity costs*) qu'une intervention complémentaire de l'Etat serait requise. Ainsi, si les institutions du marché du travail étaient cause d'un excédent d'offre de main-d'œuvre aux salaires en vigueur (comme dans l'est canadien), une politique industrielle qui viserait à résorber cet excédent devrait trouver le moyen approprié d'abaisser le coût pour les employeurs. A défaut de pouvoir corriger les institutions (syndicales notamment), une subvention pourrait être octroyée en proportion de l'emploi additionnel créé. Il serait évidemment insensé de proportionner la subvention au montant de l'investissement ou, ce qui serait analogue, de financer des investissements de ce type à même les fonds de l'Etat⁵.

3. Voir I. Little, T. Scitovsky, M. Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries*, O.C.D.E., Paris, 1970, chap. 3.

4. Ceci est vrai en première approximation. Dans cet essai de vulgarisation, les raffinements sont négligés.

5. Pour une élaboration plus technique de la politique de l'affectation des ressources nationales, voir notre ouvrage *L'équilibre économique international*, Dunod, Paris, 1970.

V. *Les politiques industrielles aberrantes*

Les responsables actuels de la politique économique n'ont plus l'excuse de la bonne foi ni de l'ignorance, lorsqu'ils engloutissent les fonds des citoyens dans des projets perdants. Même s'ils n'ont pas l'intelligence des principes fondamentaux, ils peuvent se référer à l'expérience. Or, celle-ci ne cesse de s'enrichir de cas exemplaires d'échecs. Sans mentionner les cas extrêmes des pays socialistes, il suffit de se référer à l'expérience française. Depuis la dernière guerre, les gouvernements français sont retombés dans les travers mercantilistes, déjà condamnés péremptoirement par les économistes d'il y a deux siècles.

Il suffit de deux citations d'un auteur contemporain, lui-même colbertien⁶, pour suggérer le mal qui hypothèque l'économie française. « La caractéristique de l'industrie chimique française est de n'avoir jamais été conçue pour vendre ses produits sur un marché »⁷. « Décidé à la va-vite en 1962 pour que les usines puissent continuer à tourner une fois le marché de la Caravelle épuisé, il (le Concorde) ne répond guère aux besoins d'avenir des transporteurs aériens... »⁸. Cette citation date de 1969. Depuis lors, l'échec commercial s'est révélé catastrophique.

Lorsque la compétitivité internationale n'est plus le critère essentiel des décisions des entreprises et de l'Etat, les pertes de rendement social entraînées par l'affectation non optimale des ressources nationales se manifestent notamment sous forme d'investissements matériels et humains inutilisables, de charges fiscales qui réduisent le revenu réel de la population et qui grèvent les entreprises rentables, causant le sous-développement de celles-ci.

L'Etat moins sensible à la non-rentabilité de ses investissements que l'entreprise privée toujours menacée de faillite, est tout naturellement enclin à proposer des critères d'ordre politique à ses décisions. S'il est jaloux de son prestige international, il dépensera sans compter pour des projets spatiaux, nucléaires, aéronautiques grandioses. Il voudra manifester son indépendance à l'égard de ceux qui pourraient lui assurer de telles fournitures à bas prix. S'il est aux prises avec une menace de chômage dans un secteur ou une entreprise importante, il recourra à des palliatifs qui, à la longue, peuvent se révéler extrêmement coûteux. Le coût social d'interventions de ce genre, en se diffusant dans l'organisme économique, anémiera celui-ci et le rendra de plus en plus vulnérable aux circonstances adverses, telles une récession, une réduction de la protection douanière, une dépréciation de devises étrangères.

6. *Stolern*, op. cit.

7. *Ibid.*, p. 120.

8. *Ibid.*, p. 131.

VI. *Buts et moyens de la politique industrielle*

Pour illustrer, par contraste, un développement sain, c'est-à-dire, assuré du succès à long terme, l'on peut se référer à l'expérience d'un petit pays d'industrialisation récente. Comme son régime politique est celui de la démocratie sociale, il ne peut être taxé de « vieux jeu » ou de « réactionnaire ». Il s'agit du Danemark. A son sujet, voici quelques citations extraites d'une étude de l'OCDE sur les politiques industrielles⁹.

« L'expansion de l'industrie danoise... ne peut guère être imputée à une politique industrielle concertée ; c'est plutôt le résultat d'une adaptation aux conditions économiques mondiales »¹⁰.

« L'expansion dynamique de l'industrie danoise s'est amorcée vers 1955... La suppression des tarifs douaniers et des restrictions quantitatives et le rétablissement de la convertibilité des devises ont permis à l'industrie danoise d'améliorer sa position concurrentielle en se spécialisant, et de compenser les pertes subies sur les ventes intérieures par un accroissement de ses exportations vers les pays industriels voisins »¹¹.

« L'adaptation du Danemark à l'évolution économique des autres pays s'est faite dans un climat de libre entreprise. On a estimé que pour aboutir à la production la plus élevée, compte tenu des conditions du marché, il convenait de laisser jouer la libre concurrence, seule capable de provoquer la répartition souhaitée des ressources et la spécialisation nécessaire. C'est sans doute le trait essentiel de la politique industrielle danoise »¹².

« L'action d'ordre général est destinée à créer un climat propice à l'expansion industrielle, sous forme par exemple de programmes d'enseignement, de recherches appliquées, de services consultatifs et autres formes d'information organisés par l'Etat. L'industrie, qui ne reçoit aucune subvention directe, doit financer son expansion et ses opérations aux taux d'intérêt du marché, sauf dans certains cas spéciaux où l'on a jugé nécessaire d'aligner ces taux sur ceux des autres pays »¹³.

Le trait commun à toutes les expériences nationales d'industrialisation efficace, en Europe occidentale, aux Etats-Unis et au Japon, est le développement naturel d'activités « de pointe », c'est-à-dire, d'activités originales, sous forme de produits nouveaux ou de qualité exceptionnelle, de procédés de fabrication particulièrement productifs et faisant appel au potentiel cérébral plutôt qu'à la force animale de l'homme. Ceci résulte naturellement de la pression exercée par la concurrence internationale. La Suède, depuis un siècle, a montré l'exemple d'activités de pointe, et cela sans politique industrielle préconçue !

9. O.C.D.E., *Les politiques industrielles de 14 pays membres*, Paris, 1971.

10. *Op. cit.*, p. 136.

11. *Op. cit.*, p. 136.

12. *Op. cit.*, p. 137.

13. *Op. cit.*, p. 138.

De ces considérations théoriques et de ces exemples historiques, il ressort que si un gouvernement désire promouvoir un développement industriel le plus favorable à la population, sa tâche devra se limiter à créer un environnement approprié. Un programme d'incitations, telles que subventions, exonérations fiscales, contrats publics, etc., est, en règle générale, superfétatoire et souvent nocif. Les exceptions auxquelles on pourrait penser ne font que confirmer une constante historique plusieurs fois séculaire.

Le cadre approprié à un développement industriel non précaire comporte essentiellement l'ouverture du pays à la concurrence internationale, un marché des capitaux accessible à toute entreprise prometteuse, un marché du travail où les distorsions syndicales (notamment sous forme d'alignements interrégionaux et intra-sectoriels de salaires) sont corrigées.

Toute autre visée gouvernementale, telle que la promotion d'activités nobles (pétrochimie), « de pointe » (atome, informatique), « de base » (sidérurgie) ne pourra, si elle n'est conforme au principe de l'avantage comparatif, qu'hypothéquer le développement économique de la nation et contribuer à ce que les économistes du 18^e siècle appelaient « la servitude du travail ».

Roger DEHEM,
Université Laval.

RÉFÉRENCES

- ARON, R., L. ARMAND, J. FOURASTIÉ, W. BAUMGARTNER, *La France dans la compétition économique*, P.U.F., Paris, 1969.
- DEHEM, R., *L'équilibre économique international*, Dunod, Paris, 1970.
- LITTLE, I., T. SCITOVSKY, M. SCOTT, *Industry and Trade in some Developing Countries*, O.C.D.E., Paris, 1970.
- O.C.D.E., *Les politiques industrielles de 14 pays membres*, Paris, 1971.
- STOLERU, L., *L'impératif industriel*, Seuil, Paris, 1969.
- TURGOT, R.J., *Oeuvres, I*, dans *Collection des principaux économistes*, tome 3, 1844.