

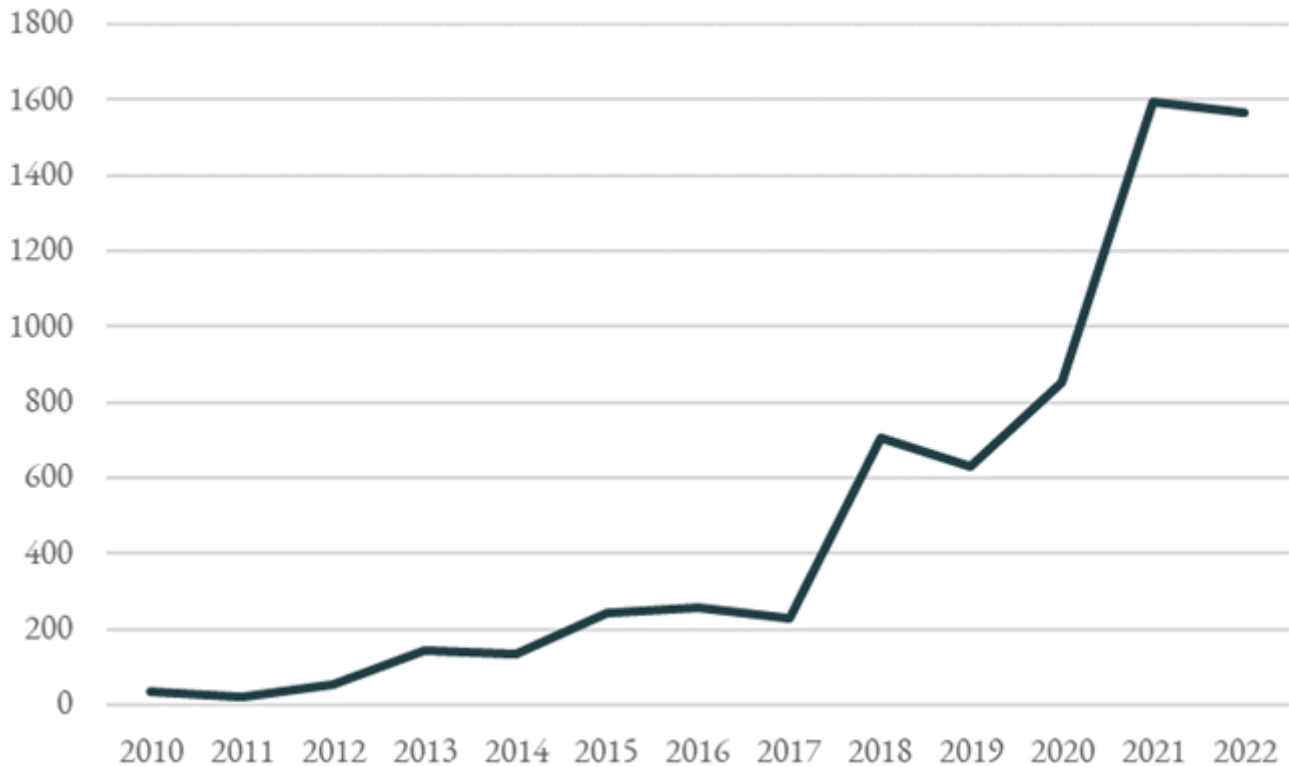
Comment concevoir les politiques industrielles modernes pour maximiser leur impact sociétal ? Il faut assortir des conditionnalités aux accords publics-privés, affirment Mariana Mazzucato et Dani Rodrik dans leur dernier [document de travail](#). Ils plaident en faveur d'une nouvelle approche de la politique industrielle. Quel est le raisonnement qui sous-tend leur proposition ?

## Une nouvelle approche de la politique industrielle

Pour commencer, les auteurs font deux constats :

1. Au cours des dernières années, le nombre d'interventions en matière de politique industrielle a considérablement augmenté dans le monde entier (Graphique 1). Les gouvernements, en particulier dans les pays riches tels que les États-Unis et l'Union européenne **[1]**, ont intensifié leurs efforts pour renforcer la compétitivité de l'économie nationale et stimuler la croissance économique.
2. Toute croissance économique n'est pas nécessairement « bénéfique pour les individus et la planète ». Par exemple, la financiarisation et l'exploitation insoutenable des ressources ont généré de la croissance, mais au détriment de la part des revenus du travail et avec des effets néfastes sur l'environnement. Ainsi, une « nouvelle approche de la stratégie industrielle doit reconnaître que les décisions concernant la manière de favoriser la croissance et de façonner les économies ne peuvent être dissociées des priorités sociales, environnementales et sanitaires ».

### Graphique 1 - Nombre d'interventions en matière de politique industrielle



Note : Mise en forme par l'auteur. L'identification des interventions en matière de politique industrielle repose sur un algorithme d'apprentissage automatique qui analyse les textes des politiques en se fondant sur la base de données *Global Trade Alert*.

Source : [Juhász et al. \(2023\)](#).

Sur la base de ce diagnostic, Mazzucato et Rodrik souhaitent élargir le rôle de l'État dans la politique industrielle pour que celui-ci ne se limite pas à corriger diverses défaillances du marché. Guidés par une vision et un objectif clairement défini, les États devraient activement façonner et co-créeer les marchés **[2]**. Ils ne devraient pas seulement jouer un rôle assurantiel, mais également guider l'innovation pour relever les défis sociétaux, orienter la croissance vers la création des biens communs et être eux-mêmes prêts à prendre des risques. C'est ici que les conditionnalités entrent en jeu. Dans l'interaction entre le l'État et les entités du secteur privé, les conditionnalités « réfèrent au cadre spécifiant les responsabilités, engagements ou actions de l'entreprise ». Plus précisément, la conditionnalité est comprise comme un changement de comportement de l'entreprise en échange d'un avantage fourni **[3]** par l'État.

Contrairement aux incitations conventionnelles, les conditionnalités provoquent un changement de comportement qui n'est pas directement lié à l'incitation fournie initialement. Par exemple, une subvention pour la recherche et le développement encourage les entreprises à investir dans des technologies risquées. Ajouter une conditionnalité à une incitation inclurait, au-delà du changement de comportement qui découle directement de l'incitation (ici, plus d'investissements), l'exigence

d'actions supplémentaires de la part de l'entreprise (par exemple, l'accès aux droits de brevet, la participation aux bénéfices, la création d'emplois locaux). En d'autres termes, cela associe les subventions l'État (carottes) à des conditions à atteindre (bâtons) qui sont donc souvent considérées comme une contrainte supplémentaire par l'entreprise.

Les auteurs identifient deux modalités préalables à la mise en œuvre efficace des conditionnalités par l'État : « l'autonomie » et « l'intégration » (en anglais *autonomy* et *embeddedness*). Un État est « autonome » lorsqu'il est capable de poursuivre des objectifs publics seul et, si nécessaire, discipliner le secteur privé pour les atteindre. Un État est « intégré » lorsqu'il a accès à suffisamment d'informations sur les prises de décision du secteur privé. Si ces modalités sont remplies, on peut le qualifier d'« État entrepreneurial ». L'État entrepreneurial est capable de mettre en place des conditionnalités réalistes mais ambitieuses et surveiller leur respect. C'est une réponse aux deux grandes critiques de la politique industrielle identifiées par des économistes : le risque que des intérêts privés influencent les décisions gouvernementales et le manque d'information.

## Un guide pour les conditionnalités

Après avoir présenté leur argument théorique en faveur d'un État façonnant les marchés, les auteurs proposent une typologie des conditionnalités selon quatre dimensions :

- **Type de comportement de l'entreprise ciblé.** Il s'agit des différents types de comportements souhaités, tels que l'accès équitable aux produits et services ou l'orientation des activités vers un objectif social (par exemple, la neutralité carbone).
- **Conditionnalités fixes versus négociables/itératives.** Cela concerne la définition initiale des conditionnalités ou leur développement au fil du temps en collaboration avec les bénéficiaires potentiels.
- **Mécanisme de partage des risques et des récompenses.** La manière dont les pertes et les gains potentiels résultant de la politique seront partagés entre les acteurs publics et privés.
- **Critères de performance mesurables, suivis et évaluation.** Cet aspect fait référence aux mécanismes et aux critères en place pour évaluer si les conditions sont remplies.

Mazzucato et Rodrik appliquent ensuite leur grille à neuf exemples de politiques industrielles assorties de conditionnalités. Leur analyse met en exergue la diversité des conditionnalités mises en œuvre en fonction de la situation et du contexte politique. Par exemple, en Allemagne, il y a eu des prêts pour la construction et la rénovation des bâtiments avec une annulation de dette conditionnelle basée sur les normes d'efficacité énergétique atteintes. En Israël, des subventions pour la R&D high-tech ont été conditionnées à une production locale et au partage de bénéfices en cas de succès. Au Royaume-Uni enfin, l'État a accordé des aides discrétionnaires à des entreprises, sous condition de création d'emplois locaux et d'investissements en capital, dans des zones structurellement faibles. Une caractéristique commune est que les conditionnalités ont généralement été élaborées de manière itérative avec les bénéficiaires des incitations. De plus, les objectifs publics définis sont généralement assez larges, mais comportent des cibles claires et mesurables. La présence de mécanismes de partage des récompenses est plutôt l'exception que la règle.

Les auteurs concluent que la conditionnalité est un outil puissant pour orienter la croissance dans une direction souhaitée et soulignent l'importance d'un partage des récompenses aussi large que possible. Les conditionnalités ne doivent être ni trop laxistes pour avoir un impact, ni trop détaillées, car cela peut contraindre l'innovation. Bref, « le défi (...) consiste à avoir des conditions qui fixent une direction tout en laissant place à l'expérimentation et à la découverte ».

## Leçons pour les décideurs politiques

Les conditionnalités sont aussi anciennes que la politique industrielle elle-même. Cependant, la sagesse économique conventionnelle, encapsulée dans la *règle de Tinbergen* [4], suggère que la politique économique la plus efficace est celle qui associe un instrument à un objectif. Cela signifie-t-il que nous devrions séparer les bâtons des carottes ? Mazzucato et Rodrik remettent en question cette vision traditionnelle. Une correspondance exacte entre les objectifs et les instruments simplifie à l'excès les systèmes économiques et sociaux modernes. La croissance et la compétitivité sont dorénavant indissociables d'objectifs environnementaux et sociaux, et nos politiques économiques doivent refléter cette perspective.

La mise en œuvre efficace des conditionnalités est sans aucun doute une tâche difficile. Un [rapport d'information de l'Assemblée nationale](#) constate que « en pratique, il apparaît difficile de fixer des conditions qui tiennent compte de la réalité économique » et « leurs conséquences sur les entreprises ne sont en effet pas aisées à analyser ». Dans leur article, Mazzucato et Rodrik présentent une manière de surmonter ces obstacles. Avant tout, un État doit être audacieux et créer des capacités institutionnelles qui lui permettent de définir des conditionnalités avec suffisamment d'information sans être influencée par les intérêts du secteur privé. Ensuite, les acteurs publics et privés peuvent collaborer pour conclure des accords et définir des conditionnalités spécifiques qui peuvent être adaptées aux circonstances changeantes. Bien que cette vision soit optimiste, elle nous encourage à adopter une perspective plus globale et interconnectée de la politique économique.

Une analyse de l'ampleur de la création des biens communs des stratégies industrielles des États-Unis et de l'Union européenne fera partie des études présentées dans l'exposé « [Transformer l'esprit économique en confrontant la politique industrielle verte des États-Unis et de l'Union européenne](#) ».

### Jonas Kaiser

[1] La part du lion de ces politiques a été mise en œuvre dans le quintile le plus riche des pays ([Juhász et al., 2023](#)).

[2] *Façonner les marchés* implique que l'État influence directement et modèle les marchés. *Co-crée les marchés* souligne une collaboration où l'État agit en partenariat avec d'autres acteurs pour développer conjointement la structure et la dynamique du marché.

[3] Par exemple, des subventions, des prêts ou des incitations fiscales.

[4] La règle de Tinbergen était développée dans un livre par l'économiste néerlandais [Jan Tinbergen en 1956](#).

Image : Maria Helena Vieira da Silva, *Bibliothèque*, 1949, huile sur toile, 114,5 × 147,5 cm, musée national d'Art moderne,



Centre Pompidou.