

Introduction

Au cours des vingt dernières années, l'expansion de la mondialisation ainsi que le développement des technologies de l'information et de la communication ont puissamment contribué à accréditer l'idée que c'est l'innovation qui joue désormais le rôle fondamental dans la compétitivité des entreprises et dans le processus de croissance des économies contemporaines. Cependant, dans le même temps, les contraintes engendrées par l'internationalisation des chaînes de valeur ont progressivement transformé la polémique sur les délocalisations internationales d'entreprises en un débat plus alarmant sur la désindustrialisation de l'économie française (Fontagné et Lorenzi 2005). Outre le problème de savoir si un tel phénomène de « décrochage industriel » est « une réalité ou une chimère statistique » (Cohen et Buigues 2014, p. 17), ce débat a été exacerbé par la crise de 2008 dont les effets, d'abord financiers puis économiques, ont largement contribué à discréditer l'idée selon laquelle les marchés étaient toujours efficaces, de sorte que toute intervention publique dans le domaine économique ne pouvait être au mieux qu'inutile, au pire, dangereuse. En effet, de nombreux économistes considèrent au contraire que la crise aurait largement démontré que les marchés ne sont pas nécessairement efficaces et l'on retrouve ainsi dans la littérature l'argument selon lequel sans une intervention gouvernementale forte dans le domaine industriel, les économies de marché pourraient s'effondrer (Stiglitz, Lin et Monga 2013).

Cette convergence de vue conduit non seulement à justifier la mise en place de mesures incitatives en faveur de l'innovation, et donc d'une véritable politique d'innovation, mais surtout à réclamer un retour à la politique industrielle. Elle vient ainsi confirmer *ex post* une intuition relativement ancienne qui, il y a

une trentaine d'années, faisait dire à certains économistes à propos d'une crise précédente que :

« Les politiques scientifiques et technologiques [...] ont pris ou prennent le relais des politiques industrielles plus traditionnelles. Face aux impasses de la crise, on cherche des solutions par la technologie et l'innovation. » (Bellon et De Bandt 1991, p. 839)

À nouveau se pose la question de savoir si la politique d'innovation (version moderne des politiques scientifiques et technologiques) est devenue aujourd'hui une composante essentielle de la politique industrielle ou bien si elle s'y substitue pleinement puisque, comme l'indique la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) dans son rapport de 2016, « l'idée même de politique d'innovation est en fait relativement récente et résulte d'emprunts tant à la politique scientifique et technologique qu'à la politique industrielle » (CNEPI 2016, p. 12).

Au cours de ces dernières années, en effet, les concepts de politique d'innovation et de politique industrielle se sont considérablement transformés, sans doute en raison des changements majeurs qui ont affecté l'économie mondiale, mais surtout sous l'influence des nouvelles analyses des déterminants de la croissance économique. Aux questions portant sur les liens entre politique d'innovation et politique industrielle viennent donc se greffer aujourd'hui celles des nouvelles justifications et des nouvelles modalités d'intervention des pouvoirs publics, induites par ces avancées théoriques, qui ne manquent pas de soulever également de nouvelles interrogations relatives aux procédures d'évaluation de ces politiques.

L'objet de ce livre est de proposer des éléments de réponse à toutes ces questions. Il s'agit plus précisément d'explicitier non seulement les fondements théoriques de chacune de ces politiques, mais aussi les problèmes analytiques que posent leur articulation et leur évolution. Cependant, avant d'aborder ces questions qui feront la matière des chapitres à venir, il n'est pas inutile, à titre introductif, de commencer par revenir à grands traits sur l'évolution historique du sens des mots « innovation » et « industrie ».

Il est en effet possible de remarquer avec Benoît Godin (2017) que, contrairement à son sens actuel et jusqu'au XVIII^e siècle, le terme *innovation* était doté d'une connotation péjorative et funeste. En particulier, ce constat

apparaît clairement si l'on consulte le *Dictionnaire universel* d'Antoine Furetière (1690), qui définit le verbe *innover* comme l'acte de « changer une chose déjà établie pour lui en substituer une nouvelle » et une *innovation* comme le « changement d'une coutume, d'une chose établie depuis longtemps ». Cette idée de changement est perçue négativement parce qu'elle est principalement associée au domaine politique qui, à cette époque, est entièrement dominé par les troubles provoqués par les guerres de religion. C'est pourquoi Furetière remarque : « En bonne politique, toutes les *innovations* sont dangereuses. Les *innovations* en matière de religion aboutissent à des schismes, à des guerres civiles ».

Une telle conception est encore présente dans l'*Encyclopédie* de D'Alembert et Diderot où l'article *innovation*, rédigé par Louis de Jaucourt, renvoie à l'idée de « nouveauté, ou changement important qu'on fait dans le gouvernement politique d'un État, contre l'usage et les règles de sa constitution. Ces sortes d'*innovations* sont toujours des difformités dans l'ordre politique » (Jaucourt 1766b, p. 755).

Dans cette condamnation quasi unanime, Francis Bacon fait en quelque sorte figure d'exception puisqu'il est sans doute le premier à introduire dès le XVII^e siècle un déplacement permettant de relativiser l'usage négatif et polémique du mot « innovation ». Il consacre en effet l'un de ses *Essais de morale et de politique* (1625) à la question « Des innovations », dans lequel il affirme qu'une telle conception « serait parfaitement vrai[e] si le temps lui-même n'introduisait naturellement aucun changement ; mais le fait est que le temps s'écoule sans interruption comme un fleuve, et son instabilité est telle que l'excessive stabilité des institutions et un attachement opiniâtre aux anciennes coutumes causent autant de troubles que les innovations mêmes » (Bacon 1625, p. 491). Aussi, Bacon conseille de faire comme la nature en privilégiant les *innovations lentes et graduelles* de préférence aux *innovations brusques et radicales* :

« Les hommes, dans leurs innovations, devraient imiter le temps même, qui amène sans doute de grands changements, mais par degrés et presque sans qu'on le sente. Autrement toute nouveauté est vue de mauvais œil, et en améliorant certaines choses on fera que beaucoup d'autres empirent ; car alors celui qui gagne au changement n'en rend grâce qu'au temps seul, au lieu que celui qui y perd le regarde comme une injustice et s'en prend aux novateurs. » (*ibid.*, p. 491-492)

C'est sans doute également en raison de l'influence exercée par Bacon qu'émerge au XVIII^e siècle l'idée de progrès, en particulier sous l'action de Turgot et plus encore de Condorcet, et que le mot innovation commence à acquérir un sens plus positif. Ainsi, évoquant les critiques adressées à Turgot par ses détracteurs, Condorcet écrit :

« Nous n'avons pas compris dans ces reproches celui d'aimer les innovations, parce que ce reproche ne peut être fait de bonne foi que par des hommes livrés à la plus honteuse ignorance. Il suffit de jeter les yeux autour de soi, pour voir que tous les peuples ont un intérêt pressant à voir s'exécuter de grandes innovations. Le goût pour les choses nouvelles est, comme l'esprit de système, une de ces accusations vagues, que les sots et les fripons ne se lassent de répéter contre les hommes qui ont de l'esprit ou des vertus. Pourquoi donc innover ? disait naïvement un fermier général en 1775 ; est-ce que nous ne sommes pas bien ? »
(Condorcet 1786, p. 156, note 1)

Plus généralement, Condorcet utilise souvent le mot « innovation » dans les différents éloges qu'il a été amené à rédiger comme Secrétaire de l'Académie des sciences à partir de 1773 et comme Secrétaire de l'Académie française à partir de 1782. Ainsi, à propos de D'Alembert, il indique que ce dernier s'était attiré les critiques de « ces hommes aux yeux de qui la vérité ne paraît qu'une innovation dangereuse » (Condorcet 1847d, p. 69). De même, il note que Jussieu avait montré toute l'utilité d'une connaissance approfondie de la botanique parce qu'elle était « un guide sûr dans la connaissance des remèdes, et qu'elle pouvait conduire à des innovations utiles dans l'art de guérir » (Condorcet 1779, p. 245). Mais c'est dans son éloge de Duhamel du Monceau que l'on retrouve à la fois l'ancienne et la nouvelle signification du mot innovation :

« Il en est de l'art de cultiver comme des manufactures : toutes celles qui sont exercées que par des hommes à peine au-dessus du besoin restent dans la médiocrité. Il n'y a point d'innovations sans avances, sans risques. » (Condorcet 1847b, p. 616-617)

À propos des difficultés rencontrées par Jacques Vaucanson, Condorcet écrit dans son éloge : « Les obstacles de toute espèce qui s'opposent à toute innovation utile, tirent leur principale force des préjugés de ceux même à qui l'on veut faire du bien » (Condorcet 1847c, p. 654). C'est en raison de

l'introduction de cette acception moderne de l'idée d'innovation que Condorcet est de temps à autre présenté comme le créateur de la théorie de l'innovation (Billoret 1989).

La réhabilitation du terme « innovation » n'est cependant véritablement réalisée que par Jeremy Bentham qui, dans son *Traité des sophismes politiques* (1816), dénonce comme un sophisme le fait de se prévaloir du « bon vieux temps » et de se servir de ce préjugé « pour combattre des innovations utiles ou pour défendre des institutions vicieuses » (Bentham 1816, p. 2). Il consacre en particulier tout son chapitre 4 à réfuter « La peur de l'innovation », en montrant son caractère absurde :

« Si la seule nouveauté d'une mesure est une raison pour la condamner, cette même raison aurait dû faire condamner tout ce qui existe. Dire qu'une chose est mauvaise parce qu'elle est nouvelle, c'est dire que toutes les choses sont mauvaises, du moins à leur commencement ; car tout ce qui est ancien a été nouveau : tout ce qui est *établissement* a été *innovation*. En adoptant ce prétendu argument, vous tombez mille fois par jour en contradiction avec vous-même. » (*ibid.*, p. 43-44)

Pourtant, il convient de souligner que le concept d'innovation mettra encore plus d'un siècle avant de réellement s'imposer dans la réflexion et dans le vocabulaire des économistes français. Le terme est en effet absent du *Dictionnaire de l'économie politique* de Charles Coquelin et Gilbert-Urbain Guillaumin (1852) ; il ne figure pas plus dans la seconde édition du *Nouveau Dictionnaire d'économie politique* de Léon Say et Joseph Chailley (1900). Ce n'est qu'une dizaine d'années plus tard que cette notion sera véritablement introduite dans l'analyse économique par Joseph Schumpeter avec sa *Théorie de l'évolution économique*, dont la première édition allemande date de 1911. Mais l'usage économique du mot innovation ne commencera à se généraliser que bien après 1934, date de publication de la traduction anglaise de l'ouvrage de Schumpeter. Comme le signale en effet Dominique Guellec (2009), ce n'est véritablement qu'à partir des années 1960 que les premiers travaux sur l'innovation vont commencer à se développer sous l'impulsion de Richard Nelson (1959), de Kenneth Arrow (1962) et de bien d'autres (NBER 1962).

La sémantique du mot « industrie » est quant à elle marquée par une évolution différente même si, initialement, elle n'est pas complètement étrangère

à celle du mot « innovation ». En effet, s'interrogeant sur l'histoire de ce mot, Henri Sée (1925) fait remarquer qu'il conserve son sens traditionnel d'invention ou de savoir-faire jusqu'à la fin du XVIII^e siècle et qu'il faudra donc attendre la publication en 1819 de l'ouvrage de Jean-Antoine Chaptal, intitulé *De l'industrie française*, pour trouver le mot utilisé dans son sens moderne. Cependant, ce point de vue est contesté peu après par Henri Hauser (1925) qui défend au contraire l'idée que le nouveau sens du terme industrie pouvait déjà se rencontrer dans des textes antérieurs, comme c'est le cas chez Jean-Marie Roland de La Platière dans son « Discours préliminaire » du volume de l'*Encyclopédie méthodique. Manufactures, arts et métiers* (1790). Il renforce ensuite son argumentation dans le dernier chapitre de son ouvrage, *Les débuts du capitalisme* (1927), en s'appuyant sur des écrits de Turgot, de Lemercier de La Rivière et de Baudeau. Pour autant, il ne parvient toujours pas à convaincre Henri Sée (1928, p. 326), qui considère que certains des exemples retenus sont en fait discutables.

Quelques années plus tard, Paul Harsin propose une synthèse de ce débat en faisant remarquer qu'au XVIII^e siècle le mot « industrie » peut prendre en fait trois sens différents. Le premier est « le sens classique d'invention, de savoir-faire » (Harsin 1930, p. 235). Il s'agit pour lui du « sens courant, sinon dans la langue parlée, du moins dans la langue écrite » (*ibid.*). Dans son deuxième sens, « on identifie le mot au commerce, et on l'oppose à l'agriculture » (*ibid.*, p. 236). Harsin en propose plusieurs illustrations en citant des textes administratifs, mais aussi des écrits de Boisguilbert ou encore de Vauban. Enfin, le troisième sens est le « sens absolument moderne d'entreprise industrielle » (*ibid.*, p. 237). Bien que ces trois sens du mot industrie coexistaient à cette époque, Harsin en conclut :

« Il semble que ce soit l'usage populaire qui ait, dès le XVIII^e siècle, qualifié le mot pour désigner une branche spéciale de la production économique : celle de la transformation des matières premières. » (*ibid.*, p. 242)

Toutefois, la polysémie du mot industrie, repérée par Paul Harsin et reprise ultérieurement par Michael James (1977), reste incomplète. Elle néglige en effet deux autres significations, pourtant courantes au XVIII^e siècle, qui rattachent son origine au latin *industria*. Par exemple, l'*Abrégé du dictionnaire de Trévoux* définit le mot industrie dans les termes suivants :

« Dextérité, invention ; adresse à faire réussir quelque chose, quelque dessein, quelque travail. Il se prend quelquefois simplement pour l'art, pour le travail. On appelle en mauvaise part *Chevalier de l'industrie*, les gens qui subsistent par leur adresse, comme les filous, flatteurs, écornifleurs, donneurs d'avis, etc. » (Berthelin 1762, p. 568)

La première de ces deux acceptions est celle de « travail », mais pour désigner plus précisément l'*activité* conduisant à la réalisation de quelque chose. En effet, le *Nouveau dictionnaire d'économie politique* de Say et Chailley (1900, II, p. 66) écarte l'erreur consistant à prendre le mot industrie comme simple synonyme du mot travail, car ces deux termes ont des significations nettement distinctes : « Travail s'entend de l'exercice pur et simple des forces physiques ou des facultés intellectuelles de l'homme ». Or, le travail seul n'est pas suffisant pour produire, il faut également le concours du capital et des agents naturels ; et « cet ensemble de combinaisons ne peuvent être désignées correctement que par le mot industrie ; l'appellation de travail ne saurait lui convenir » (*ibid.*, p. 66-67). Joseph Schumpeter indique qu'il s'agit d'une conception ancienne puisque « les docteurs de la scolastique [...] avaient distingué l'*industria* de l'homme d'affaires du *labor* de l'ouvrier » (1983, II, p. 242). C'est en ce sens que le mot est encore utilisé par Jean-Baptiste Say lorsqu'il parle de « ce travail intelligent qu'on désigne sous le nom d'industrie » (Say 1840, I, p. 24) ; ou encore, lorsqu'il indique qu'il est nécessaire « que l'homme industriel possède des produits déjà existants, sans lesquels son industrie, quelque habile qu'on la suppose, demeurerait dans l'inaction » (Say 1841, p. 68). Cette distinction entre *industria* et *labor* est importante pour deux raisons. D'une part, elle permet de différencier l'activité de l'entrepreneur du travail du simple salarié, comme l'indique en particulier Adam Smith :

« les profits, dira-t-on peut-être, ne sont autre chose qu'un nom différent donné aux salaires d'une espèce particulière de travail, le travail d'inspection et de direction. Ils sont cependant d'une nature absolument différente des salaires ; ils se règlent sur des principes entièrement différents, et ne sont nullement en rapport avec la quantité et la nature de ce prétendu travail d'inspection et de direction. Ils se règlent en entier sur la valeur du capital employé, et ils sont plus ou moins forts, à proportion de l'étendue de ce capital. » (Smith 1991, I, p. 118)

D'autre part, à ce sens du mot industrie est également associée l'idée d'habileté, d'ingéniosité et même de ruse. Aussi, il n'est pas surprenant que Richard Cantillon range « les voleurs » dans ce qu'il nomme les « entrepreneurs de leur propre travail sans aucun fonds » (Cantillon 1952, p. 31-32).

Une telle conception conduit alors logiquement à la seconde signification du mot industrie, qui est évoquée dans l'*Abrégé du dictionnaire de Trévoux*. Cette dernière renvoie à une acception oubliée du terme industrie (Fontaine 1992) puisqu'elle renferme, comme c'était déjà le cas pour le mot innovation, un sens péjoratif qui se rattache à l'idée que le savoir-faire, la dextérité ou l'adresse peuvent être associés à des actions malhonnêtes ou déloyales. L'idée que l'industrie présenterait un caractère néfaste est en partie présente dans la thèse physiocratique de la stérilité de l'industrie et du commerce. Toutefois, bien que les physiocrates ne condamnent pas véritablement ces deux activités, ils n'en réproouvent pas moins les dangers qu'elles engendrent parce qu'elles contribuent à favoriser le développement du luxe au détriment de l'agriculture. Si la condamnation relève avant tout d'une logique économique, celle du *produit net*, elle se répercute néanmoins sur le plan de la morale. Aussi, plus que l'industrie, c'est le comportement de l'industriel qui est perçu en mauvaise part.

À ce propos, Philippe Fontaine (1992, p. 24) montre que c'est sans doute le développement de l'industrialisme au début du XIX^e siècle et la célébration des vertus industrielles qui ont précipité l'élimination du sens péjoratif d'*industrie*. Pour illustrer son propos, il cite Charles Dunoyer qui, dans son ouvrage de 1825, *L'industrie et la morale considérées dans leurs rapports avec la liberté*, écrit :

« Gardons-nous de confondre les gens qui travaillent avec les gens qui intriguent, et les hommes industriels avec les chevaliers d'industrie. Si, pour prospérer, ceux-ci ont besoin de plus d'un vice, ceux-là pour réussir ne peuvent se passer des qualités morales qui constituent l'homme de bien. » (Dunoyer 1825, p. 105)

Les liens qui unissent l'évolution sémantique des mots innovation et industrie apparaissent encore plus nettement si l'on se reporte à l'article « industrie » de l'*Encyclopédie*. Rédigé par Louis de Jaucourt, cet article commence par préciser que :

« l'*industrie* prise dans un sens métaphysique, est [...] une faculté de l'âme, dont l'objet roule sur les productions et les opérations

mécaniques, qui sont le fruit de l'invention, et non pas simplement de l'imitation, de l'adresse et de la routine, comme dans les ouvrages ordinaires des artisans. » (Jaucourt 1766a, p. 694)

Et Jaucourt ajoute que l'*industrie* est fille de l'invention, car « l'imagination tranquille et étendue, la pénétration aisée, la conception prompte, donnent l'*industrie*. Ceux qui sont fort industriels, n'ont pas toujours un goût sûr, ni un génie élevé. Je dis plus, des génies ordinaires, des génies peu propres à rechercher, à découvrir, à saisir des idées abstraites, peuvent avoir beaucoup d'*industrie* » (*ibid.*). Jaucourt aborde ensuite les domaines du droit politique et du commerce dans lesquels « ce mot signifie deux choses ; ou le simple travail des mains, ou les inventions de l'esprit en machines utiles, relativement aux arts et aux métiers ; l'*industrie* renferme tantôt l'une, tantôt l'autre de ces deux choses, et souvent les réunit toutes les deux » (*ibid.*). En associant ainsi *labor* et *industria*, travail et invention, pour en faire les deux faces d'une même médaille, celle de l'industrie, Louis de Jaucourt prend fait et cause pour le développement économique et se refuse donc à « objecter contre l'utilité des inventions de l'industrie » (*ibid.*, p. 695).

En dépit de sa brièveté, ce détour par l'histoire des idées et de la pensée économique montre que vouloir expliquer les liens entre politique industrielle et politique d'innovation empêche, semble-t-il, de dissocier innovation et industrie ; ce qui impose d'inscrire le mouvement, la dynamique ou encore l'évolution des phénomènes économiques au cœur de notre approche. C'est cette idée qui servira de fil conducteur à cet ouvrage puisque nous traiterons des fondements actuels de la politique de l'innovation et de la politique industrielle, en les replaçant dans leur contexte historique ; mais surtout nous mettrons en lumière l'influence décisive de l'évolution des concepts et des théories économiques qui leur servent de justification. Dans cette perspective, l'objectif principal est de montrer que, au cours de ces dernières années, c'est en fait la politique de la concurrence qui s'est progressivement imposée comme cadre unifié pour définir et contraindre aussi bien la politique industrielle que la politique de l'innovation, en particulier au niveau de l'Union européenne. Ainsi, à la notion traditionnelle de politique industrielle *stricto sensu*, dont l'objectif était de renforcer la compétitivité des entreprises et des activités économiques pour des raisons d'indépendance nationale, d'autonomie technologique, de faillite de l'initiative privée, de déclin d'activités traditionnelles, ou encore d'équilibre territorial, s'est de fait substituée

une politique industrielle visant principalement à corriger les défaillances de marché liées aux imperfections de l'information, à l'existence d'externalités et de biens publics, ou encore à la présence de rendements d'échelle croissants, aussi bien en matière de recherche et d'innovation qu'en matière industrielle. Au sein de la politique de concurrence, la politique de l'innovation et la politique industrielle se présentent alors comme deux sous-domaines particuliers et le plus souvent indépendants. Les raisons et les implications de cette autonomie relative seront respectivement présentées et analysées en détail dans les deux premiers chapitres.

Le troisième et dernier chapitre sera consacré à une analyse des problèmes de cohérence, à la fois théoriques et pratiques, engendrés par la définition et par la mise en œuvre d'une telle conception qui consiste à soumettre la politique d'innovation et la politique industrielle aux critères de la politique de concurrence. Il s'agira en effet de comprendre comment parvenir à concilier et à articuler une logique horizontale traduisant la nécessité d'un effort soutenu en faveur de l'innovation et de la recherche, et une logique verticale de soutien plus marqué à l'industrie, qui soient compatibles et qui s'accordent, l'une comme l'autre, avec la mise en place d'un environnement concurrentiel, favorisant l'abandon d'une logique descendante (*top down*) au profit d'une logique ascendante (*bottom up*) pour garantir un changement véritable du mode de gouvernance de l'action publique. En d'autres termes, la nouvelle interrogation qui émerge est en effet celle de savoir comment les orientations et les options récentes prises par la politique d'innovation sont susceptibles de véritablement favoriser le développement de l'industrie, sans venir contredire les principes établis de la politique de concurrence. Dans cette perspective, les trois axes que nous nous proposons de développer dans cet ouvrage sont les suivants : politique industrielle et concurrence (chapitre 1), concurrence et politique d'innovation (chapitre 2) et réindustrialisation par l'innovation (chapitre 3).