



Études • Capitalismes politiques en guerre

Comment réussir sa politique industrielle ? Les leçons de la *scale-up nation* en Israël

Partout, les politiques industrielles se redéployent. Mais comment garantir leur efficacité ? En Israël, une success story ambitieuse s'est arrêtée net lorsque la coalition d'intérêt qui la sous-tendait s'est affaiblie. Dans cette étude de cas depuis Tel-Aviv, Erez Maggor montre qu'à l'heure de la guerre des capitalismes politiques, la puissance de l'État ne suffit pas à relancer une politique industrielle.

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

DATE

14 février 2024

AJOUTER

TÉLÉCHARGER LE PDF

PARTAGER



POINTS CLEFS

- Les politiques industrielles sont souvent critiquées pour leur inefficacité, mais l'heure est pourtant à leur redéploiement. Cependant, ces politiques se focalisent sur l'innovation, et ne parviennent pas à tirer le meilleur parti de leur investissement à l'échelle nationale.
- Les politiques israéliennes offrent un bon exemple de soutien efficace à l'industrie. En Israël, les lois de soutien à l'innovation imposent comme condition que les fruits de l'investissement (propriété intellectuelle, production, emplois) restent dans l'économie nationale. Pensée à l'origine pour l'industrie militaire, l'aide à la recherche et développement bénéficie maintenant très majoritairement au secteur civil.
- Ces politiques ont cependant nécessité une entente de tous les acteurs, étatiques, industriels, financiers. Une fois ce consensus perdu, la politique industrielle n'a plus bénéficié aussi efficacement à l'ensemble de la société israélienne.

Au cours des quarante dernières années, la politique industrielle – les mesures gouvernementales visant à stimuler des activités ou des secteurs économiques spécifiques – a été associée à une forme de gaspillage de l'argent des contribuables – qu'il s'agisse de tentatives infructueuses pour sauver des entreprises inefficaces d'une fermeture inévitable, ou de mauvais investissements qui tentaient de « parier sur les gagnants ». Nulle part ce renoncement à la politique industrielle n'a été fait avec plus de conviction qu'au sein de l'Union européenne. Elle a banni ces politiques en adoptant une

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Aujourd'hui, la politique industrielle fait un retour inattendu des deux côtés de l'Atlantique. Aux États-Unis, les deux premières années de l'administration Biden ont vu un « retour de la politique industrielle » avec l'adoption du *CHIPS and Science Bill* et du (mal nommé) *Inflation Reduction Act* (IRA) ⁽²⁾. En Europe, depuis 2019, l'Allemagne a mis en avant une « stratégie industrielle nationale 2030 », afin de promouvoir de manière sélective les « champions nationaux et européens », tandis que la France a annoncé un programme d'investissement quinquennal de 30 milliards d'euros, « France 2030 », visant à soutenir la transformation des secteurs stratégiques de l'économie ⁽³⁾. À l'échelle de l'Union, les deux pays ont présenté un « Manifeste pour une politique industrielle européenne » commun, ouvrant la voie à l'intégration européenne de la politique industrielle. Ce processus a culminé en 2022 avec l'approbation par la Commission européenne du plan industriel de l'Union pour le Pacte Vert ⁽⁴⁾.

Au-delà des objectifs traditionnels liés à la croissance économique et à la modernisation technologique, les politiques industrielles contemporaines visent également à relever divers défis sociaux et environnementaux et à promouvoir des sociétés plus durables et plus inclusives. Pourtant, la principale critique adressée à la politique industrielle – tant par la droite que par la gauche – est qu'elle ne parviendrait pas à concrétiser ces aspirations ambitieuses. Cela serait dû à diverses formes de corruption, à la mainmise du gouvernement, ou aux faiblesses du secteur public. Ces inquiétudes sont fondées. Il est peu douteux que, lorsque les politiques industrielles sont mal appliquées, elles courent le risque que l'aide de l'État soit détournée pour consolider davantage la position des grandes entreprises et enrichir celles qui sont déjà bien loties, ou en d'autres termes, qu'elle devienne une forme de « sécurité sociale des entreprises » ⁽⁵⁾.

Comment les décideurs politiques peuvent-ils s'assurer que, pour reprendre les termes de Mariana Mazzucato, l'État ne se contente pas de « socialiser les risques tout en privatisant les bénéfices » ?

|

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Comment, dès lors, les décideurs politiques peuvent-ils s'assurer que la politique industrielle est mise en œuvre de manière à permettre à l'innovation de s'épanouir, tout en dirigeant les bénéfices vers la société dans son ensemble ? Comment les décideurs politiques peuvent-ils s'assurer que, pour reprendre les termes de Mariana Mazzucato, l'État ne se contente pas de « socialiser les risques tout en privatisant les bénéfices » ⑥ ?

Sur cette question urgente, un examen attentif de l'histoire des politiques industrielles et d'innovation plus inclusives offre des indications importantes. Celles menées par Israël en sont un bon exemple.

Les récits populaires des années 2000 ont souvent associé l'émergence de la « *start-up nation* » israélienne à sa soi-disant culture entrepreneuriale et à son adhésion supposée à l'idéologie du marché libre ⑦. Des rapports plus récents ont toutefois montré que l'émergence d'Israël en tant que producteur de premier plan dans le secteur des technologies de pointe était le résultat d'un projet politique visant à restructurer l'économie du pays ⑧.

Plus que les entrepreneurs qui prennent des risques, ce sont les décideurs et les hommes politiques qui ont joué un rôle crucial dans la conception, la planification et la mise en œuvre de cette stratégie. À l'instar des propositions actuelles dans l'Union et ailleurs, le cœur de la politique industrielle israélienne consistait en d'ambitieux programmes de science et technologie (S&T) et de recherche et développement (R&D), qui visaient d'abord à créer, puis à moderniser l'économie de la connaissance israélienne.

Les récits populaires des années 2000 ont souvent associé l'émergence de la « *start-up nation* » israélienne à sa soi-disant culture entrepreneuriale et à son adhésion supposée à l'idéologie du marché libre.

EREZ MAGGOR

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

industrielles atteignent les objectifs publics visés et ne se contentent pas d'accroître les profits des acteurs privés. Ces conditions furent conçues pour réglementer et restreindre la capacité des entreprises à transférer le savoir – c'est-à-dire la propriété intellectuelle – et la production à des entreprises opérant au-delà des frontières d'Israël.

La capacité de contrôle des décideurs politiques était tout aussi importante, et leur permettait de sanctionner les entreprises privées qui ignoraient ou ne respectaient pas ces réglementations. Les gestionnaires publics pouvaient unilatéralement retenir, annuler et même exiger le remboursement intégral des fonds précédemment accordés aux entreprises qui ne respectaient pas les conditions prescrites. Étant donné que de nombreuses entreprises israéliennes dépendaient d'un soutien continu de l'État, menacer de retarder ou de suspendre les projets à venir constituait un levier très efficace.



Un ouvrier fume une cigarette à l'usine Phoenicia Glass Works Ltd. dans la ville de Yeruham, dans le sud d'Israël. Phoenicia Glass Works Ltd, la seule usine d'emballages en verre d'Israël, produit un million d'emballages par jour. Quelque 300 000 bouteilles par jour sont défectueuses et

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Ces politiques ont également été performantes parce que les agences d'innovation de l'État bénéficiaient du soutien des principaux secteurs de la finance et de l'industrie, ainsi que des syndicats. Cette large coalition a soutenu le programme de développement israélien pendant plus de trente ans. Cependant, lorsque le soutien de ces groupes a commencé à s'affaiblir, la capacité de l'État à maintenir des conditions strictes et une mise en œuvre efficace s'est également affaiblie, ce qui s'est traduit par une diminution des bénéfices sociaux. Le secteur israélien de la haute technologie s'est alors davantage concentré sur les gains privés par le biais de fusions et d'acquisitions plutôt que de favoriser une croissance plus inclusive.

Les défis d'une politique industrielle fondée sur l'innovation

Les objectifs fondamentaux de la politique industrielle – stimuler des activités économiques spécifiques pour promouvoir un changement structurel – sont restés les mêmes que par le passé. Il existe toutefois une différence essentielle entre les stratégies industrielles d'aujourd'hui et celles qui ont été pratiquées dans la période d'après-guerre dans les exemples fameux du Japon, de la Corée du Sud et de la France.

Auparavant, les États adoptaient des stratégies industrielles coordonnées pour permettre à leurs entreprises nationales de rattraper les entreprises dominantes dans des secteurs déjà établis et à forte intensité de capital, tels que la sidérurgie, la construction navale et l'automobile. Les stratégies industrielles contemporaines sont quant à elles principalement axées sur la création de *nouveaux* marchés et préfèrent encourager les technologies et les produits innovants, plutôt que d'aider les entreprises à devenir compétitives sur les marchés existants. L'objectif étant de produire de nouvelles percées technologiques ou scientifiques plutôt que de soutenir une poignée de champions nationaux, l'implication de l'État conduit souvent à « laisser les cent fleurs s'épanouir » selon la formule de Mao, en accordant de nombreuses subventions à des entrepreneurs ayant des idées prometteuses pour des produits innovants

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui, le simple fait d'acheminer des fonds publics dans des mains privées n'aboutira pas nécessairement ou spontanément aux résultats souhaités.



Ce changement de nature de la politique industrielle pose un nouveau défi : s'assurer que les entreprises et les start-ups qui reçoivent des investissements publics au stade de la recherche et développement génèrent par la suite les retombées économiques positives – nouvelles technologies, bons emplois et recettes fiscales stables – que l'État cherche à encourager en premier lieu. À cet égard, l'objectif de la création d'emplois est particulièrement importante dans le secteur industriel, l'industrie manufacturière ayant tendance à avoir un effet multiplicateur beaucoup plus important que d'autres secteurs puisqu'elle produit une demande d'emplois supplémentaires dans les industries non manufacturières ⑨.

Dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui, le simple fait d'acheminer des fonds publics dans des mains privées n'aboutira pas nécessairement ou spontanément aux résultats souhaités. En effet, lorsqu'un projet de recherche et développement est couronné de succès, les entreprises privées mettent tous les moyens à leur disposition pour maximiser leurs gains aux dépens de l'intérêt public. Elles peuvent tout d'abord vendre leur technologie prometteuse à des sociétés multinationales plus grandes et mieux établies. Dans le même temps, elles cherchent souvent à déplacer certaines fonctions de l'entreprise vers des lieux où les coûts de la main-d'œuvre sont moins élevés et les réglementations en matière de sécurité et d'environnement moins rigoureuses, ainsi qu'à transférer les bénéfices vers des paradis fiscaux mondiaux. Ces tactiques réduisent considérablement le retour sur investissement du public.

Lorsqu'un projet de recherche et développement est couronné de succès, les entreprises privées mettent tous les moyens à leur disposition pour maximiser leurs gains aux dépens de l'intérêt public.



Carottes et bâtons : genèse de la politique industrielle israélienne

La formation du secteur israélien de la haute technologie remonte à 1967 lorsque, à la suite d'un embargo français sur la vente d'armes, le gouvernement de Levi Eshkol mit en place une politique en matière de technologie de défense très peu encline à prendre des risques. Afin de réduire considérablement la dépendance d'Israël à l'égard des fournisseurs étrangers de technologie militaire, cette politique visait à constituer une capacité locale indépendante de recherche et développement et de production dans le domaine de la défense. ⁽¹⁰⁾ Sa mise en œuvre eut plusieurs effets directs et indirects sur le développement du secteur de la haute technologie en Israël. Tout d'abord, l'engagement de ressources publiques considérables permit d'accroître le nombre de scientifiques, d'ingénieurs et de techniciens formés, de sorte qu'au milieu des années 1970, Israël présentait l'un des taux de compétences les plus élevés au monde par rapport à sa population totale – 40 pour 10 000 – presque à égalité avec les États-Unis. Deuxièmement, l'État étant la principale source de demande de l'industrie – essentiellement grâce aux achats militaires –, cette politique a été à l'origine de l'expansion massive du complexe militaro-industriel israélien.



Le succès précoce de l'industrie israélienne de haute technologie, en particulier dans les domaines de l'électronique, des communications et de l'électro-optique, a été dans une large mesure soutenu par ce complexe militaro-industriel. Néanmoins, jusqu'aux années 1980, les transferts technologiques en dehors de l'industrie militaire ont été minimes. Bien que les gestionnaires de l'État aient initialement espéré que le soutien de l'État aux industries militaires entraînerait des retombées spontanées dans les industries civiles, dans la pratique le secteur de la sécurité a subi un effet d'« éviction » qui a freiné la croissance de l'économie civile de haute technologie.

Le succès précoce de l'industrie israélienne des hautes technologies, en particulier dans les domaines de l'électronique, des communications et de l'électro-optique, a été dans une large mesure soutenu par ce complexe militaro-industriel.

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Dans les années 1980, divers comités publics et agences de planification ont reconnu que ces goulots d'étranglement entravaient le développement d'une industrie civile technologiquement avancée, et le développement économique en général. C'est à ce moment-là que les responsables politiques israéliens ont commencé à encourager une politique scientifique et technologique nationale visant à surmonter les goulots d'étranglement existants, en réorientant rapidement les ressources publiques au détriment des industries militaires et en mobilisant l'investissement privé dans les industries civiles. Conscients de la taille limitée des entreprises industrielles israéliennes, tant en termes de chiffre d'affaires annuel que de main-d'œuvre, ainsi que du risque inhérent à de tels investissements, les planificateurs publics ont pris acte de ce que la recherche et développement industrielle en Israël ne pourrait pas se développer pleinement sans une aide gouvernementale massive.

L'*Office of the Chief Scientist* (OCS, aujourd'hui appelé *Innovation Authority*), nouvellement créé, a été chargé d'accélérer les investissements dans les secteurs technologiques civils. Cette agence devait être chargée de concevoir et de mettre en œuvre divers programmes de partage des risques qui fournissaient des fonds publics pour la recherche et développement industrielle de pointe dans des secteurs scientifiques sélectionnés. L'initiative phare de l'OCS fut le Programme de subventions de la R&D. Ce programme offrait un financement de départ dans les domaines de la recherche et de l'innovation sous forme de subventions de contrepartie du développement d'un produit ou d'un procédé industriel innovant et destiné à l'exportation. Tout au long des années 1970, ce programme a pris de l'ampleur. En 1984, il a vu son assise législative se consolider par le biais de la « loi pour l'encouragement de la recherche et du développement industriels » (communément appelée « loi sur la R&D »).

Au début des années 1990, l'OCS a continué à créer divers programmes de soutien supplémentaires, dont « Yozma », un fonds de capital-risque de 100 millions de dollars appartenant à l'État, qui allait jouer un rôle clef dans la naissance du secteur dynamique du capital-risque en Israël. Ce fonds a réalisé des investissements directs et a fourni un financement de contrepartie à dix autres fonds de capital-risque privés, dont la plupart sont encore actifs aujourd'hui. Le secteur du capital-risque est ainsi devenu la principale source

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Le succès de l'OCS est dû au fait que tous les programmes de l'agence combinaient un financement public (« les carottes ») à des conditions strictes (« les bâtons »). Ces conditions ont été conçues pour garantir que les entreprises israéliennes évitent la pente glissante qui consiste à « innover ici pour produire ailleurs » et que les investissements de l'État dans la recherche et développement p

rofitent aussi au secteur public. Les exigences les plus importantes à cet égard étaient celles qui stipulaient (a) que tous les produits issus des projets financés par l'OCS devaient être fabriqués exclusivement en Israël, et (b) que les connaissances créées au cours de la phase de R&D ne devaient pas être transférées au-delà des frontières de l'État. En outre, les entreprises dont les projets étaient couronnés de succès – c'est-à-dire qui généraient des ventes – étaient tenues de rembourser la subvention initiale sous forme de redevances, généralement de 3 à 5 % des recettes annuelles, plafonnées à 150 % de la subvention initiale ⁽¹¹⁾. Ces dispositions existaient dès 1975 et ont été renforcées par la loi sur la R&D en 1984. Celle-ci étant devenue le cadre juridique contraignant pour toutes les opérations de l'OCS, les mêmes conditions se sont appliquées à presque tous les autres régimes de financement gérés par l'agence au fil des ans.

L'objectif de ces exigences était de garantir qu'une fois qu'un projet de R&D financé par l'État était couronné de succès, ses fruits resteraient dans l'économie nationale et y contribueraient. Comme l'expliquait alors son ancien directeur scientifique, le Dr Yehoshua Gleitman :

“ L'État d'Israël investit une somme d'argent considérable et le fait au moment où le risque est le plus élevé [...] Il veut ensuite récolter les bénéfices économiques de cet investissement. Ce qui nous intéresse, ce n'est pas de récupérer notre investissement ; nous voulons contribuer à l'essor d'une industrie qui emploiera des travailleurs.

En d'autres termes, bien que l'État ait autorisé les bénéficiaires de subventions à breveter des prototypes sans revendiquer de droit de propriété, les droits de propriété intellectuelle ont été limités de manière à garantir que les entreprises augmenteraient leur production et continueraient à opérer localement. De cette

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Pour garantir que les conditions énoncées dans la loi sur la R&D ne resteraient pas lettre morte, l'OCS a mis en place au début des années 1980 une unité interne chargée du contrôle et de la perception des redevances. Le fait que les subventions de R&D ne soient pas distribuées à l'avance en une seule fois mais plutôt au coup par coup et selon un calendrier préétabli a permis à l'OCS de fixer des repères et de retenir les paiements lorsque les projets n'avançaient pas comme prévu. Toutefois, les pouvoirs institutionnels ajoutés à l'OCS à la suite de la loi de 1984 sur la R&D ont été les plus importantes. Cette loi a notamment donné à l'OCS le pouvoir de retenir, d'annuler et même d'exiger le remboursement intégral des fonds précédemment accordés.

La loi sur la R&D a permis à l'OCS d'exercer un contrôle permanent sur les entreprises et d'accéder à leurs documents financiers bien après la fin des travaux de recherche et développement.

EREZ MAGGOR

Étant donné que presque toutes les entreprises israéliennes, à cette période soumettaient, des projets de recherche et développement à l'OCS sur une base annuelle et que nombre d'entre elles dépendaient d'un soutien continu de l'État, la menace de retarder ou de retenir les propositions futures constituait un moyen de pression très efficace sur les entreprises désobéissantes. Étant donné que les redevances étaient dues sur les ventes futures, la loi sur la R&D a également permis à l'OCS d'exercer un contrôle permanent sur les entreprises et d'accéder à leurs documents financiers bien après la fin des travaux de recherche et développement. Cette surveillance a permis à l'agence non seulement de contrôler le paiement des redevances, mais aussi et surtout de s'assurer que les entreprises respectaient les exigences en matière de fabrication locale et de conservation de la propriété intellectuelle.

Conformément à leur but initial, ces conditions ont joué un rôle déterminant

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

une commercialisation locale. Fondée en 1998 par le docteur Gabi Iddan, auparavant scientifique à la division des missiles de l'entreprise publique *Rafael Advanced Defense Systems*, la start-up a reçu plus de 5 millions de dollars en financement de recherche et développement de la part de l'OCS. En 2001, après que le produit de Given Imaging a été approuvé par la *Food and Drug Administration* (FDA) des États-Unis, l'entreprise a cherché à commencer la production de masse alors que la technologie nécessaire à la fabrication des capsules sophistiquées n'existait pas en Israël. La loi sur la R&D interdisant le transfert de la production à l'étranger, la commercialisation de la technologie brevetée nécessitait la création d'un grand centre de production en Israël, que Given Imaging a pu mettre en place avec l'aide de l'entreprise américaine Pemstar. En novembre 2001, l'usine nécessaire à la fabrication des capsules a été construite dans la ville de Yokneam Illit, dans le nord d'Israël, où elle a fini par employer près d'un millier de personnes dans le secteur de la fabrication ⁽¹²⁾.

Grâce à ses efforts, Israël a connu, à partir du milieu des années 1970, une augmentation remarquable du taux d'exportation de produits de haute technologie.

EREZ MAGGOR

Les « carottes » et les « bâtons » de la loi sur la R&D n'ont pas seulement contraint les entreprises nationales à développer leurs activités au niveau local. Elles ont également permis à quelques multinationales de premier plan, dont *National Semiconductor* et *Motorola*, d'ouvrir des centres de recherche et développement en Israël et, plus tard, de se lancer dans la fabrication avancée de microprocesseurs.

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok



Un ouvrier ramasse des bouteilles en plastique parmi des piles de verre brisé, qui seront ensuite recyclées à l'usine Phoenicia Glass Works Ltd. dans la ville de Yeruham, dans le sud d'Israël. Phoenicia Glass Works Ltd, la seule usine d'emballages en verre d'Israël, produit un million d'emballages par jour. Quelque 300 000 bouteilles par jour sont défectueuses et l'usine les réduit en éclats qu'elle empile dans un terrain désertique pour les fondre en de nouvelles bouteilles. L'usine est située en plein désert et fonctionne 24 heures sur 24, tous les jours de l'année. © AP Photo/Oded Balilty

Grâce à ces efforts, Israël a connu, à partir du milieu des années 1970, une augmentation remarquable du taux d'exportation de produits de haute technologie. Jusque dans les années 1980, les principales exportations israéliennes étaient en effet le textile, le prêt-à-porter et les produits alimentaires transformés ; les produits de haute technologie ne représentaient que 14 % des exportations de produits manufacturés du pays. Au début des années 2000, ces produits atteignaient la part vertigineuse de 54 % des exportations de biens industriels d'Israël. Ce développement a notamment été à l'origine de la création de nouveaux emplois très bien payés. Entre 1995 et 2011, le nombre de travailleurs employés dans les secteurs de la haute technologie a plus que doublé, passant de 98 000 à 215 000. Aujourd'hui, le nombre d'employés israéliens dans

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

souvent un lien direct entre les dépenses militaires d'Israël et le succès du secteur de la haute technologie de l'État, la relation est, en fait, négativement corrélée. Depuis la fin des années 1970, les dépenses militaires d'Israël en pourcentage du PIB ont considérablement diminué, alors que, dans le même temps, son industrie de haute technologie a connu un véritable essor.

La coalition économique et sociale au fondement de la politique industrielle d'Israël

Pour comprendre la réussite de la stratégie industrielle israélienne de l'OCS, il est nécessaire d'aller au-delà de la forme et du contenu spécifiques des politiques industrielles du pays pour explorer leurs origines institutionnelles. Plus précisément, il est nécessaire d'examiner comment ces capacités institutionnelles ont été façonnées par la politique intérieure du pays.

Les politiques industrielles israéliennes décrites jusqu'ici ont été soutenues par une large coalition sociale qui comprenait les agences de développement de l'État et des sections de l'industrie privée dont les intérêts économiques s'alignaient sur les priorités de développement de l'État. Une telle entente politique ⁽¹⁵⁾ est apparue en Israël au milieu des années 70 et comprenait des banquiers d'investissement précurseurs, des dirigeants de conglomerats industriels, des délégués de syndicats, d'anciennes élites militaires et des scientifiques et ingénieurs entreprenants cherchant à commercialiser des technologies innovantes développées dans les universités de recherche publiques ou par l'armée. Alors que l'absence de coalitions similaires a constitué le principal obstacle politique aux efforts de développement dans d'autres pays, ⁽¹⁶⁾ en Israël, cette coalition a soutenu les efforts de l'État pour restructurer l'industrie dans le sens d'une économie fondée sur la connaissance et a joué un rôle central dans la mise en œuvre réussie de ses politiques d'innovation.

Lorsque cela était nécessaire, cette coalition a fait pression pour augmenter les dépenses publiques en R&D ou s'est mobilisée contre les tentatives visant à les réduire. Dans les années 1980, elle a avancé de nombreuses propositions politiques, dont la loi sur la R&D. Un tel consensus sur la vision de l'État est loin

Le consensus autour des restrictions de la loi sur la R&D s'est maintenu tout au long des années 1990. De fait, jusqu'au début des années 2000, des personnalités de l'industrie privée ont même appelé à un renforcement des exigences existantes. Par exemple, en mars 1999, après l'acquisition de l'entreprise israélienne de logiciels New Dimension pour 700 millions de dollars par la société américaine BMC, des personnalités du secteur privé ont ouvertement critiqué l'accord. Le président de l'Association des industries électroniques et multi-entrepreneur, Zohar Zisapel, a critiqué l'approbation de la vente par l'OCS. Comme il l'a expliqué :

“ Ce qui est inquiétant n'est pas la vente de l'entreprise mais la capacité des nouveaux propriétaires à transférer la technologie et la production hors d'Israël. Le transfert de la production à l'étranger devrait être limité de manière draconienne. Aujourd'hui, l'OCS est prêt à libérer les entreprises de leur obligation [de ne pas transférer la propriété intellectuelle] en échange du paiement d'une redevance équivalant à trois fois la subvention gouvernementale initiale qu'elles ont reçue... mais l'OCS devrait exiger non pas trois, mais trente fois le montant de leur investissement.

La directrice scientifique de l'OCS de l'époque, Orna Berry, avait alors abondé dans ce sens, ajoutant : « Il y a lieu de réévaluer la loi sur la R&D et de vérifier si les restrictions existantes sur la vente de connaissances et la production à l'étranger sont suffisantes ».

Un consensus qui s'effrite

Le consensus autour des conditions de la loi sur la R&D n'aura cependant pas duré si longtemps. À partir des années 2000, le bien-fondé des exigences de la loi en matière de fabrication nationale et l'interdiction générale du transfert de propriété intellectuelle ont été remis en question pour la première fois.

À cette époque, le paysage de l'industrie israélienne du secteur des hautes technologies avait considérablement changé, principalement en raison de l'essor du secteur israélien du capital-risque, issu du programme Yozma de l'OCS mentionné plus haut. En l'espace de quelques années, ce secteur a acquis une

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

capital-risque ont commencé à plaider en faveur d'une réforme de la loi sur la R&D et de l'élimination de l'interdiction inconditionnelle du transfert de propriété intellectuelle.

À partir des années 2000, le bien-fondé des exigences de la loi et l'interdiction du transfert de propriété intellectuelle ont été remis en question pour la première fois.

EREZ MAGGOR

L'opposition des sociétés de capital-risque à cette régulation découle de leur modèle traditionnel de l'entreprise. Les sociétés de capital-risque recherchent des rendements extrêmement élevés en investissant dans des entreprises et en les soutenant dans des secteurs rentables, généralement axés sur la propriété intellectuelle, tels que les logiciels, les technologies de l'information ou la biotechnologie. En outre, la plupart des sociétés de capital-risque fonctionnent dans un cadre temporel plutôt limité, car elles sont généralement structurées comme des sociétés en commandite avec des dates d'engagement de fonds fixes – par exemple, une période d'investissement de trois à cinq ans suivie d'une période de récolte de cinq à sept ans. Leurs bénéfices sont monétisés par l'une des deux voies de sortie suivantes : soit une première offre publique, généralement sur le NASDAQ, soit, plus couramment, une acquisition par une grande entreprise multinationale. Toutefois, la loi israélienne sur la R&D interdisant le transfert de propriété intellectuelle, la probabilité que les entreprises financées par l'OCS soient rachetées par des multinationales étrangères est fortement réduite, car les acheteurs peuvent être dissuadés d'acquérir des entreprises dont ils ne contrôlent pas entièrement la propriété intellectuelle.

Si les sociétés de capital-risque se sont farouchement opposées aux dispositions de la loi relatives à la propriété intellectuelle, il convient de souligner qu'elles

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Comme l’a expliqué Chemi Peres, directeur général et cofondateur du fonds de capital-risque Pitango :

“ *Les sociétés de capital-risque investissent principalement au stade où nous pouvons aider les entreprises à devenir rentables. Nous ne voulons pas trop nous préoccuper du développement de la technologie. Dans ce cas, nous ne pouvons pas apporter à nos investisseurs le rendement qu’ils attendent. Nous voulons investir lorsqu’une entreprise a déjà un produit et qu’elle est sur le point de pénétrer le marché.*

En d’autres termes, elles souhaitaient que l’État continue à fournir des subventions – sans les assortir d’aucune condition.

Tandis que le gouvernement s’est largement rangé du côté des sociétés de capital-risque, certains responsables politiques craignaient que la mise en œuvre de ces changements n’ait un impact négatif sur l’économie israélienne. Comme l’a fait remarquer un membre de la Knesset à l’époque : « [Israël] a un avantage en matière de recherche et développement, mais nous risquons d’être transformés en laboratoire de recherche. Tout le monde viendra exploiter notre main-d’œuvre talentueuse en recherche, mais la fabrication et les emplois iront ailleurs. »

Des préoccupations similaires furent exprimées par les intérêts de l’industrie manufacturière israélienne de pointe, qui avaient un intérêt évident à maintenir les réglementations existantes. Ils firent valoir que lorsque la R&D était financée par des fonds publics pour favoriser le développement économique, les entreprises concernées étaient obligées de continuer à opérer localement.

Tandis que le gouvernement s’est largement rangé du côté des sociétés de capital-risque, certains responsables politiques craignaient que la mise en œuvre de ces changements n’ait un impact négatif sur l’économie israélienne.

|

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Ces débats se sont poursuivis pendant plusieurs cycles législatifs et il a fallu plus de dix ans pour les résoudre.

En fin de compte, la loi sur la R&D réformée s'est retrouvée plus étroitement alignée sur la position des sociétés de capital-risque. En 2012, l'interdiction totale du transfert de propriété intellectuelle a été levée et remplacée par une redevance. À partir de cette date, les entreprises qui souhaitaient vendre leur propriété intellectuelle devaient s'acquitter d'une redevance allant de trois à six fois le montant de l'aide initiale. Ce mécanisme était beaucoup plus favorable aux investisseurs privés que la proposition initiale du gouvernement, qui suggérait un paiement basé non pas sur l'investissement initial du gouvernement dans la recherche et développement, mais plutôt sur le prix auquel la propriété intellectuelle de l'entreprise était acquise. Cependant, la forte opposition des sociétés de capital-risque à cette proposition, qui aurait entraîné des paiements beaucoup plus importants à l'État, s'est traduite par des conditions beaucoup plus souples.

Ces réformes de la loi sur la R&D ont non seulement marqué une transformation fondamentale de la stratégie industrielle initiale d'Israël, mais ont également eu, plus tard, des répercussions négatives sur l'économie israélienne. Plus important encore, les créations d'entreprises en Israël sont devenues beaucoup moins courantes. Plutôt que de devenir de grandes entreprises, de nombreuses start-ups israéliennes prometteuses ont été rachetées à un stade précoce par de grandes multinationales telles qu'Apple, Facebook, Google et Microsoft ⁽¹⁷⁾. En 2013, un rapport de la Knesset résumait les conséquences négatives de cette tendance croissante :

“ Les principales faiblesses de l'industrie locale de haute technologie sont l'incapacité des petites entreprises à passer à une production de pointe et l'absence de grandes entreprises. Malgré l'augmentation rapide du nombre d'entreprises en phase de démarrage, un grand nombre d'entreprises prospères sont vendues à des entités étrangères avant d'avoir atteint le stade de la production et de la commercialisation à grande échelle. [Alors que] les entrepreneurs et les investisseurs, principalement les fonds de capital-risque, tirent le plus grand profit de la vente de l'entreprise à un stade relativement

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Le principal problème lié à l'augmentation des acquisitions de sociétés multinationales en phase de démarrage est que ce modèle ne génère pas de retombées positives comme le font les entreprises nationales à grande échelle.

Un exemple clair est la création d'emplois. Lorsqu'une entreprise en pleine croissance est acquise et transformée en filiale d'une société étrangère, les emplois supplémentaires potentiels dans les domaines de la fabrication, de l'assistance à la clientèle, du marketing, de la logistique et de l'encadrement intermédiaire sont généralement perdus. Pour ne citer qu'une statistique éclairante : pour chaque employé d'un fabricant israélien de haute technologie, deux emplois locaux supplémentaires sont créés dans des secteurs non manufacturiers. En revanche, chaque employé d'un centre de recherche et développement ne crée qu'un tiers d'emploi supplémentaire. Ces dernières années, la croissance de l'emploi dans les établissements multinationaux de recherche et développement a été beaucoup plus rapide que celle des entreprises locales de haute technologie, ce qui a eu un impact nettement négatif sur la création d'emplois supplémentaires dans l'économie.

Comme l'a résumé Dan Breznitz :

“ En suivant cette stratégie, Israël s'est hissé au premier rang mondial pour ce qui est de l'intensité des investissements en recherche et développement des entreprises, du nombre d'entreprises de haute technologie cotées au NASDAQ et du niveau d'investissement en capital-risque par habitant. Ces facteurs ont certainement alimenté la croissance économique impressionnante d'Israël au cours des vingt dernières années, mais pendant les années de croissance extrême de la haute technologie, le reste de l'économie n'a bénéficié d'aucune retombée positive. La productivité et les salaires dans tous les autres secteurs de l'économie ont diminué ou sont restés stagnants, et le boom de la haute technologie s'est concentré presque exclusivement sur les sorties financières, offrant des emplois extrêmement bien rémunérés avec une chance de richesse fabuleuse, mais seulement pour une élite de geeks ⁽¹⁹⁾.

Ces dernières années, la croissance de l'emploi dans les établissements multinationaux de recherche et développement a été beaucoup plus rapide que celle des entreprises locales de haute technologie, ce qui a eu un impact

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok



Un ouvrier casse des bouteilles de verre défectueuses pour les recycler à l'usine Phoenicia Glass Works Ltd. dans la ville de Yeruham, dans le sud d'Israël. Phoenicia Glass Works Ltd. produit un million de bouteilles et de récipients par jour pour les géants des boissons Coca Cola, Pepsi et Heineken, ainsi que pour des caves israéliennes et des entreprises d'huile d'olive. Chaque jour, environ 300 000 bouteilles sortent des fours avec des défauts. © AP Photo/Oded Balilty

Des leçons pour l'Union

Il peut être éclairant d'examiner la stratégie industrielle émergente de l'Union à la lumière des leçons tirées de l'histoire du secteur israélien des hautes technologies israélien et des politiques industrielles qui l'ont façonné. Tout d'abord, il faut reconnaître que les diverses mesures de politique industrielle actuellement débattues en France, à Berlin, à Bruxelles et ailleurs symbolisent une révision audacieuse et ambitieuse du rôle de l'État dans l'économie. À cet égard, il convient de saluer les nouveaux efforts visant à reconstruire les fondements industriels dans tous les secteurs, toutes les technologies et toutes les régions, ainsi qu'à relever certains des défis les plus graves auxquels le monde est confronté, notamment le changement climatique et les inégalités économiques. ~~Pourtant, jusqu'à présent, les gouvernements européens et la Commission n'ont~~

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

base nécessaire à la mise en œuvre et à l'application d'une telle conditionnalité. Par exemple, contrairement aux nouvelles politiques industrielles américaines, telles que le *CHIPS Act* ou l'IRA, le plan industriel associé au Pacte Vert de l'Union n'inclut pas de conditions sur le fait d'« acheter européen ». Récemment, le président français

Macron a précisément plaidé en faveur de ce type de mesures, affirmant que : « Nous avons besoin d'un 'Buy European Act' comme les Américains, nous devons réserver [les subventions publiques] à nos fabricants européens. » (20)

Les gouvernements européens et la Commission ont largement ignoré l'importance de construire le type de coalition sociale et politique à large base nécessaire à la mise en œuvre et à l'application d'une telle conditionnalité.

EREZ MAGGOR

La position d'Emmanuel Macron semble toutefois représenter un point de vue minoritaire parmi ses collègues européens. L'appel le plus important en faveur d'une plus grande conditionnalité ne vient pas des politiciens, mais plutôt des syndicats. En prévision d'une réunion au sommet de la Commission européenne en février 2023, Esther Lynch, secrétaire générale de la Confédération européenne des syndicats, qui représente près de 45 millions de travailleurs européens issus de 41 pays européens, a fait valoir ce qui suit :

“ *Les syndicats industriels accueillent favorablement l'augmentation des investissements publics dans l'industrie verte, mais les dirigeants ont la responsabilité de s'assurer que l'argent public est utilisé pour le bien commun. Les subventions s'élevant à des milliards d'euros doivent être assorties de conditions garantissant que les bénéfices sont correctement investis et partagés avec la main-d'œuvre, et ne finissent pas simplement dans les poches*

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

Des demandes similaires ont été formulées par Luc Triangle, secrétaire général d'IndustriAll Europe, une fédération de syndicats indépendants et démocratiques représentant 7 millions de travailleurs de 38 pays européens :

“ Les syndicats industriels se félicitent de la relance de l'Union en faveur d'une stratégie industrielle verte au niveau européen, mais il manque un engagement équivalent en faveur d'emplois de qualité dans l'industrie verte en Europe. L'investissement annoncé dans les compétences vertes est nécessaire mais pas suffisant. Nous insistons pour que le soutien public aux entreprises de technologies propres soit lié à des conditions sociales. En échange des subventions vertes, les entreprises doivent garantir une transition équitable avec la participation des travailleurs, des négociations collectives, des salaires équitables, des emplois de qualité et des normes sociales élevées.

En janvier 2024, rien n'indique que la Commission européenne soit prête à intégrer ces exigences dans le cadre de la politique industrielle européenne. Cela soulèvent des 'interrogations quant à l'efficacité future de ces programmes et aux chances de l'Union d'atteindre ses vastes objectifs sociaux, environnementaux et économiques.

L'appel le plus important en faveur d'une plus grande conditionnalité ne vient pas des politiciens, mais plutôt des syndicats.



EREZ MAGGOR

L'expérience historique d'Israël et son contraste frappant avec la stratégie industrielle émergente de l'Union permettent donc de tirer des enseignements utiles pour l'élaboration des politiques industrielles contemporaines. L'un des principaux est que des politiques industrielles et technologiques plus inclusives nécessitent des conditionnalités très solides et que ces conditions ne peuvent être

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

industrielles contemporaines en Europe, et ailleurs, seront efficaces pour générer une réponse inclusive, durable et résiliente aux défis nationaux et mondiaux d'aujourd'hui.

SOURCES

- ① Etienne Schneider, « Germany's Industrial Strategy 2030, Eu Competition Policy and the Crisis of New Constitutionalism. (Geo-)Political Economy of a Contested Paradigm Shift », *New Political Economy*, n°28, p. 241-258, 2023.↑
- ② Fred Block, Matthew R. Keller, et Marian Negoita, « Revisiting the Hidden Developmental State », *Politics & Society*, 2023.↑
- ③ Ulrike Lepont, « Dépenses publiques et austérité : Les deux visages de l'État investisseur français », *Competition & Change*, 2023.↑
- ④ Donato Di Carlo et Luuk Schmitz, « Europe first ? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market ». *Journal of European Public Policy*, p. 1-34, 2023.↑
- ⑤ Fabio Bulfone, Timur Ergen et Manolis Kalaitzake, « No strings attached : Corporate welfare, state intervention, and the issue of conditionality », *Competition & Change*, n°27 vol.2, p. 253-276, 2023.↑
- ⑥ Mariana Mazzucato, « The entrepreneurial State : Socializing Both Risks and Rewards », *Real-World Economics Review*, n°84, p.201-217, 2019.↑
- ⑦ Dan Senor et Saul Singer, *Start-up nation : The story of Israel's economic miracle*, McClelland & Stewart, 2011.↑
- ⑧ Dan Breznitz, *Innovation in Real Places : Strategies for Prosperity in an Unforgiving World*, New York, Oxford University Press, 2021 ; Erez Maggor, *Politics of Innovation : The Entrepreneurial State and the Making of Israel's Start-up Nation*, thèse de doctorat, Université de New York, 2020.↑
- ⑨ William Boone Bonvillian et Peter L. Singer, *Advanced Manufacturing : The New American Innovation Policies*, Cambridge, MIT Press, 2018.↑
- ⑩ A partir de là, je m'appuie principalement sur ma thèse : Erez Maggor, *Politics of Innovation*. Voir aussi : Ezer Maggor, « The Politics of Innovation Policy : Building Israel's 'Neo-Developmental' State », *Politics & Society* vol. 49, n°4, 451-87, 2021 ; et Erez Maggor & Michal

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

- ⑪ Le fait que les remboursements soient conditionnés par des ventes réussies a réduit le risque associé à l'investissement, abaissant ainsi de manière significative les barrières à l'entrée. En outre, comme les redevances de l'OCS étaient recyclées vers l'industrie sous la forme de nouvelles subventions à la R&D, ce mécanisme a augmenté la capacité fiscale de l'OCS sans nécessiter de crédits budgétaires supplémentaires.↑
- ⑫ En mars 2014, Given Imaging a été rachetée par la multinationale irlandaise Covidien et est devenue une société privée. Cette acquisition n'a eu lieu qu'après la réforme de la loi sur la R&D en 2010, qui a assoupli les règles interdisant le transfert de propriété intellectuelle, comme nous le verrons plus loin.↑
- ⑬ « Rapport sur l'innovation 2021 de l'Autorité israélienne de l'innovation », Autorité israélienne de l'innovation.↑
- ⑭ Études économiques de l'OCDE, Israël, mars 2018.↑
- ⑮ Mushtaq H. Kahn, « Political settlements and the analysis of institutions », *African affairs*, vol.117, n°469, p. 636-655, 2018.↑
- ⑯ Richard Doner et Ben Ross Schneider, « The Middle-Income Trap : More Politics Than Economics », *World Politics*, vol.68 n°4, p.608-44, 2016.↑
- ⑰ Matthiew Kalman, « Israel's 'Startup Nation' Is under Threat from the Tech Giants That Nurtured It », *MIT Technology Review*, 8 janvier 2019.↑
- ⑱ A. Levi, et R. Goldschmidt, « Analysis of the Office of the Chief Scientist Budget, » *Knesset Research and Information Center*, mai 2013.↑
- ⑲ Dan Breznitz, « What Silicon Valley Gets Wrong about Innovation », *Boston Review*, 21 octobre 2021.↑
- ⑳ « Trade rift between EU and US grows over green industry and jobs », *Financial Times*, 30 octobre 2022.↑

POUR APPROFONDIR

Études

Études

Entretiens

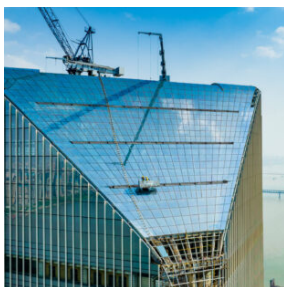
Études

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

réinventer plus
qu'à se protéger

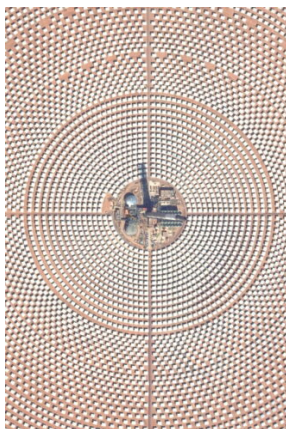
Capitalismes politiques
en guerre



Le maximalisme
industriel de Pékin
est en train de faire
changer le modèle
européen.

en train de faire
gagner le Maroc

Capitalismes politiques
en guerre



Dans les
bouleversements de
la nouvelle
mondialisation,
Rabat transforme sa
position d'interface
entre l'Europe,
l'Afrique et la Chine
en levier de
croissance.

vers le nouveau
choc chinois

Capitalismes politiques
en guerre



Les conséquences de
la stratégie du parti
sur le modèle
industriel européen
sont tout simplement
trop massives pour
continuer à faire
semblant.

Capitalismes politiques
en guerre



En se dotant d'un
nouvel arsenal
juridique pour
transformer
l'interdépendance en
levier, le Parti
communiste s'inspire
de plus en plus des
doctrines de
Washington.

À SUIVRE

Études • Capitalismes politiques en guerre

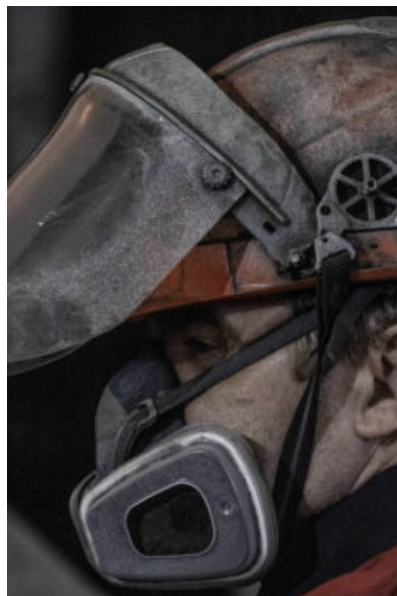
L'industrie et la guerre de Poutine : déconstruire un mythe

La Russie est-elle vraiment en économie de

Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à
utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok

illimitées que Poutine le prétend. Dans une étude chiffrée, le spécialiste des politiques de défense Pavel Luzin nous plonge au cœur d'une économie de l'armement largement en crise depuis l'invasion de l'Ukraine — et qui repose désormais sur des stocks de l'ère soviétique.



Le Grand Continent

[À propos](#)

[Offre](#)

[Accueil](#)

[Informations légales](#)

[Conditions générales de vente](#)

Publié par Groupe d'Études Géopolitiques.

© 2026 GEG. Tous droits réservés.



Nous utilisons des cookies pour vous garantir la meilleure expérience sur notre site web. Si vous continuez à utiliser ce site, nous supposons que vous en êtes satisfait.

Ok