

POLITIQUE INDUSTRIELLE TRANSFORMATRICE POUR L'AFRIQUE



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

POLITIQUE INDUSTRIELLE TRANSFORMATRICE POUR L'AFRIQUE



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Commandes

Pour commander des exemplaires du rapport *Politique Industrielle Transformatrice Pour L'Afrique*, veuillez contacter:

Publications

Commission économique pour l'Afrique

PO. Box 3001

Addis-Abeba, Éthiopie

Tél: +251-11- 544-9900

Télécopie: +251-11-551-4416

Adresse électronique: ecainfo@uneca.org

Web: www.uneca.org

© 2016 Commission économique pour l'Afrique

Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés

Premier tirage: avril 2016

Langue: Français

ISBN: 978-99944-61-88-2

eISBN: 978-99944-62-88-9

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Design de la couverture C.Silborn.

TABLE DE MATIÈRES

Liste de Tableaus et Figures	vii
Abréviations	viii
Remerciements	xiii
À propos du rapport	xiv
Chapitre 1 Introduction	1
Chapitre 2 De «La tragédie de la croissance africaine» à «L'émergence de l'Afrique»- Démystifier les mythes	7
2.1. La tragédie de la croissance africaine	9
2.1.1. Les arguments	9
2.1.2. Les critiques	10
2.2. L'émergence de l'Afrique	16
2.2.1. Les arguments	16
2.2.2. Les critiques	18
2.3. Conclusion	26
Chapitre 3 Perspectives théoriques de la politique industrielle	29
3.1. Définition d'une politique industrielle: comparaison politique industrielle générale – politique industrielle sélective	30
3.2. Pourquoi le secteur manufacturier ?	33
3.2.1. Le secteur manufacturier en tant que moteur du développement économique	33
3.2.2. Sommes-nous arrivés à l'ère post-industrielle? Secteur manufacturier par opposition aux services	34
3.2.3. Le secteur manufacturier et les pays africains	36
3.3. Deux visions opposées de la politique industrielle du développement économique: Avantage comparatif et promotion de l'industrie émergente	38
3.3.1. La théorie de l'avantage comparatif	38
3.3.2. La théorie de la promotion de l'industrie émergente	41
3.3.3. Conclusions	43
3.4. Arguments en faveur de la politique industrielle	44
3.4.1. Arguments en matière d'interdépendance	44
3.4.2. Les arguments en matière de capacités	46
3.4.3. Le risque et l'incertitude	48
3.5. Les questions de mise en œuvre	50
3.5.1. La conception d'une politique: Réalisme et adaptabilité	50
3.5.2. Économie politique	53
3.5.3. Gestion du processus de mise en œuvre	55
3.6. Conclusion	59

Chapitre 4 Les expériences de la politique industrielle dans le passé et dans le présent	63
4.1. Les expériences politiques industrielles des pays riches contemporains	67
4.1.1. Les expériences de politiques industrielles des pays riches contemporains après la Seconde Guerre mondiale.	67
4.1.2. Expériences de politiques industrielles par les pays riches contemporains à des stades plus anciens de leur développement économique.	70
4.2. Expériences politiques industrielles des pays riches contemporains	75
4.2.1. La Chine	75
4.2.2. Le Brésil	79
4.2.3. Chili	84
4.2.4. Émirats arabes unis	89
4.2.5. Malaisie	92
4.3. Expériences de politique industrielle des pays actuellement les plus pauvres en voie de développement	101
4.3.1. Vietnam	101
4.3.2. Ouzbékistan	105
4.3.3. Éthiopie	111
4.3.4. Rwanda	116
4.4. Conclusion	120
Chapitre 5 Politiques industrielles pour l'Afrique dans le nouvel environnement mondial	123
5.1. La réduction de l'«espace politique»: L'OMC, accords bilatéraux et régionaux de commerce et d'investissement	125
5.1.1. Aperçu	125
5.1.2. Accords multilatéraux	127
5.1.3. Accords bilatéraux et régionaux	142
5.1.4. Conclusion	155
5.2. Expansion des chaînes de valeur mondiales	156
5.2.1. Avantages des CVM	159
5.2.2. Inconvénients des CVM	161
5.2.3. Incidence sur les politiques industrielles	168
5.2.4. Remarques conclusives	173
5.3. Conclusion	175
Chapitre 6 Résumé et conclusion	177
Bibliographie	183

Liste de Tableaux et Figures

Figure 2.1 Taux de croissance annuel du PIB (pourcentage)	19
Figure 2.2 Les particularités du secteur manufacturier des économies africaines	24
Figure 4.1 Droits de douane moyens sur les produits du secteur manufacturier pour les pays développés sélectionnés dans leurs premiers stades de développement (moyenne pondérée, en pourcentage de la valeur)	71
Figure 4.2 Parts E&E dans les exportations manufacturières, 1968–2007 (pourcentages)	99
Figure 4.3 Taux tarifaires moyens et part des crêtes tarifaires dans le tarif douanier d'Ouzbékistan, 2001-2009 (en pour cent)	106
Figure 4.4 Taux de taxes d'accise spécifiques en Ouzbékistan, 2012 (en pour cent sauf si mention contraire)	107
Figure 4.5 Exportations de véhicules d'Ouzbékistan	110
Figure 5.1 Pays qui ont appliqué ou appliquent toujours la politique de prescription relative au contenu local dans les secteurs du pétrole et du gaz	139
Figure 5.2 Accords de commerce ou d'intégration régionaux en vigueur en Afrique (les accords de l'OMC sont en italique)	146
Figure 5.3 Les afflux d'IDE en Afrique, en million	157
Figure 5.4 Part des échanges mondiaux en valeur ajoutée	158
Figure 5.5 Les plus grandes sociétés africaines, en chiffre d'affaires, 2013	163
Tableau 2.1 Les particularités du secteur manufacturier des économies africaines	22
Tableau 4.1 La structure de l'industrie E&E en Malaisie	97
Tableau 5.1 Liste de mesures n'étant pas directement soumises aux accords de l'OMC	126
Tableau 5.2 Droits de douane consolidés et appliqués des pays de l'SSAXSA (produits industriels / non agricoles)	129
Tableau 5.3 Invocations et désinvocations des articles XII et XVIII: B depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de l'OMC	132
Tableau 5.4 Classification des pays d'Afrique (hors l'Afrique du Nord) selon l'Accord SMC	134
Tableau 5.5 Traités d'investissement bilatéraux entre pays africains et autres pays	152

ABRÉVIATIONS

ABDI	Agence brésilienne pour le développement industriel
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACPr	Accords commerciaux préférentiels
ACR	Accords de commerce régionaux
ACS	Accords sur le commerce des services
ADNOC	Abu Dhabi National Oil Company (Compagnie pétrolière nationale d'Abou Dhabi)
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AEP	Asie de l'Est et Pacifique
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGOA	African Growth and Opportunity Act (loi en faveur de la croissance de l'Afrique et son accès aux marchés)
ALE	Accords de libre-échange
AMNA	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
AOA	Afrique orientale et australe
APE	Accords de partenariat économique
ARE	Accords de rapprochement économique
ASEAN	Association des nations d'Asie du Sud-Est
ATPA	Andean Trade Preference Act (loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins)
BAD	Banque africaine de développement
BDAC	Banque de développement agricole de Chine
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BNDES	Banque Nationale de développement
CBE	Banque commerciale d'Éthiopie
CDB	Banque de Développement de Chine
CEA	Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CFA	Franc des colonies françaises d'Afrique
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements

CODELCO	Corporación Nacional del Cobre de Chile (Corporation nationale du Cuivre du Chili)
CONICYT	Consejo Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (Conseil national sur l'innovation, les sciences et la technologie)
CORFO	Corporación de Fomento
CNDI	Conseil pour le développement industriel
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
CVDA	Chaîne de valeur dirigée par les acheteurs
CVDP	Chaînes de valeur dirigées par les producteurs
CVM	Chaînes de valeur mondiales
DBE	Banque de développement d'Éthiopie
DNPEA	Recherche agricole nationale et ministère de l'expérimentation
DPI	Droits de propriété intellectuelle
Ducab	Câble dubai
EAU	Émirats Arabes Unis
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
EDPRS	Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté
EFTP	Enseignement et formation techniques et professionnels
EIB	Banque industrielle des Émirats Arabes Unis
EPB	Agence de planification économique de la Corée
E&E	Électriques et électroniques
FBCF	Formation brute de capital fixe
FCh	Fundación Chile
FDRPE	Front démocratique révolutionnaire des peuples éthiopiens
FMI	Fonds monétaire international
FOB	Franco bord
FTN	Firmes transnationales
F et A	Fusions et acquisitions
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GBA	Grand Bond en avant
GM	General Motors
HOS	Heckscher-Ohlin-Samuelson
IBC	Initiative concernant le bassin des Caraïbes
IDE	Investissement direct étranger
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
ILP	Industrial Linkage Programme (Programme de liaison industrielle)

ISI	Innovation stratégique industrielle de substitution aux importations
ITT	International Téléphonique et Télégraphique
IMP	Industrial Master Plans (Plans Industriels Directeurs)
JICA	Agence de coopération internationale du Japon
MAPA	Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de l'Alimentation
MED	Ministère de l' Entrepreneur de développement
MDIC	Ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur
MIDA	Malaysian Industrial Development Authority (Malaysian Autorité de développement industriel)
MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
MITI	Ministère de l'Industrie et des Technologies de l'information de la Malaisie
MPOB	Malaysian Palm Oil Board (Conseil de l'huile de palme malaisienne)
MPOPC	Malaysian Palm Oil Promotion Council (Conseil sur la promotion de l'huile de palme malaisienne)
NDP	New Development Policy (Nouvelle politique de développement)
NEP	New Economic Policy (Nouvelle politique économique)
NIE	Nouvelles économies industrialisées
NKEA	National Key Economic Areas (Domaines nationaux économiques clés)
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE/OECD	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OIT	Organisation internationale du travail `
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONUUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ORD	Organe de règlement des différends
PBM	Plano Brasil Maior
PDP	Politique de développement productif Innover et investir pour soutenir la croissance
PERNAS	Permodalan Nasional
PIB	Produit intérieur brut
PITCE	Lignes directrices pour l'industrie, la technologie et la politique du commerce extérieur
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Permodalan Nasional Berhad
POCPA	Dispositif de crédit et de paiement de l'huile de palme
PORIM	Palm Oil Research Institute of Malaysia (Institut de recherche sur l'huile de palme de Malaisie)
PORLA	Palm Oil Registration and Licensing Authority (Inscription Palm Oil and Licensing Authority)

POSCO	Pohang Iron and Steel Co.
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PROCHILE	Bureau de promotion des exportations du Chili
PSF	Fédération du Rwanda de secteur privé
RDC	République démocratique du Congo
R et D	Recherche et développement
RNB	Revenu national brut
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SERNAP	Service des pêcheries nationales du Chili
SMIDEC	Small and Medium Industrial Development Corporation (Petites et moyennes Développement Industrielle Corporation)
SMC	Subventions et mesures compensatoires
SMP	Second Malaysia Plan (Deuxième Plan de la Malaisie)
SPG	Système de Préférences Généralisées
STN	Sociétés transnationales
SVA	Shanghai Video & Audio Electronics Co., Ltd. Société publique chinoise spécialisée en électronique
TIB	Traités d'investissement bilatéraux
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIDCA	Accord de coopération sur le commerce, l'investissement et le développement
TIFA	Trade and Investment Framework Agreement (Cadre de commerce et d'investissement une entente)
TOT	Termes de l'échange
TRIMS	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
TSD	Traitement Spécial et Différentié
TTA	Accords de transfert de technologie
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UD	Unions douanières
USTR	United States Trade Representative, délégué commercial général des États-Unis
VAM	Valeur ajoutée manufacturière
VINATEX	Groupe national du textile et du vêtement du Vietnam
WDI	World Development Indicators (Indicateur du développement dans le monde)
ZFIE	Zones franches industrielles d'exportation

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été préparé sous le leadership, la direction et le soutien du Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), Carlos Lopes qui s'est fait le champion de l'Agenda de l'industrialisation en Afrique depuis 2013.

Ce rapport a également bénéficié de la sagesse et de l'orientation intellectuelle du Secrétaire exécutif adjoint chargé de la génération de connaissances et Économiste en chef, Abdalla Hamdok.

Cet étude a été conceptualisée et supervisée par le Directeur de la Division de renforcement de capacités, Adeyemi Dipeolu avec l'assistance d'Emebet Mesfin et Eaman Abdella et fait partie intégrante de l'objectif global de la CEA de promouvoir les politiques et les programmes destinés à appuyer la transformation structurelle de l'Afrique. Ce rapport a été exécuté par la Division de renforcement de capacités en collaboration avec la Division de politiques macroéconomiques et la Division de l'intégration régionale et commerce de la CEA.

Ce présent rapport spécialisé a été rédigé par Ha-Joon Chang, Lecteur en Économie politique du développement, Faculté d'économie et Centre d'études de développement, Université de Cambridge, Jostein Løhr Hauge et Muhammad, Irfan, Centre d'études de développement, Université de Cambridge.

La CEA apprécie les commentaires et contributions des commentateurs de ce rapport, Arkebe Oqubay, Stephen Karingi, Adam Elhiraika, Antonio Pedro, Howard Stein et Anthony Hawkins, ainsi que les suggestions constructives des participants au Dialogue de politiques de haut niveau tenu du 17 au 18 septembre 2015, à Nairobi, Kenya.

Ce rapport a également bénéficié de l'appui substantiel et administratif des collègues de la Division de renforcement des capacités Martin Ndende, Marcel Banza, Rawda Omar-Clinton, Oladipo Edmond Johnson, Bilisson Hassen, Mamayenesh Teshome, Aster Yitayew, Eskedar Bekele, Meseret Arega, Yeshimebet Araya et Mebratu Million. En outre, l'appui en matière de média et du document infographique a été fourni par Mercy Wambui, Carolina Rodriguez, Tessa Schlechtriem, Karen Knols et Didier Habimana.

La CEA espère que ce rapport sera effectif dans la promotion de la transformation structurelle et la croissance inclusive dans le continent et appuiera les gouvernements africains et les décideurs politiques à accélérer leurs efforts d'industrialisation.

À PROPOS DU RAPPORT

L'Afrique se trouve à un croisement. Après une longue histoire mêlant exploitation (commerce des esclaves et colonialisme), conflits violents (lutte pour la libération, guerres civiles et coups d'État militaires), et tourmentes économiques (les diverses expériences de développement économique post-colonial, la dévastation due aux programmes d'ajustement structurel des années 1980 et 1990), elle a finalement observé une décennie de croissance économique renforcée et une plus grande stabilité politique.

Bien que longtemps jugée comme un continent souffrant uniquement d'obstacles structurels à la croissance et au développement économiques (climat difficile, géographie défavorable, une diversité ethnique variée, faiblesse des institutions, préjugés culturels, etc.), un optimisme général se dégage aujourd'hui à propos de son avenir. Les propos clamés d'une «Tragédie de croissance africaine» sont alors remplacés par un discours sur «L'émergence de l'Afrique», avec des métaphores comme «Les lions africains», en hommage évident à celle des «Tigres asiatiques», qui y sont rattachées.

Il est important que les pays africains commencent à penser sérieusement à, et à mettre en œuvre, des moyens d'améliorer leurs secteurs des produits de base et, plus important encore, à promouvoir le développement des secteurs à plus forte productivité, en particulier le secteur manufacturier, mais aussi certains services à haute valeur ajoutée

Cependant, il n'est pas encore clair si l'Afrique peut diriger la récente reprise économique vers un développement économique durable. Premièrement, au cours de la décennie passée, l'accélération de la croissance économique dans plusieurs pays du continent est due à des facteurs ponctuels, comme la découverte de réserves substantielles de pétrole ou de minéraux (par exemple, en Guinée équatoriale) ou à la fin d'une guerre civile prolongée (par exemple, au Tchad). Deuxièmement, la plus grande partie de la croissance économique s'est basée sur des prix élevés des produits de base¹, combinés à relativement peu d'amélioration dans les secteurs des produits de base eux-mêmes (par exemple, la fabrication du beurre et de la poudre de cacao au lieu d'exporter les fèves de cacao). Compte tenu de cela, la chute récente des prix des produits de base, susceptible de durer pendant un certain temps, assombrit la perspective de croissance à court et à moyen terme². Plus impor-

tant encore, l'incapacité de la plupart des pays africains à utiliser la récente croissance basée sur les produits de base pour lancer une croissance plus durable, basée sur le développement du secteur manufacturier (y compris, mais non exclusivement, la transformation des produits primaires), rend la perspective à long terme du continent inquiétante. Aucun pays, à l'except-

1 Par produits de base, nous entendons les produits qui ne sont pas transformés. Ceux-ci comprennent les produits agricoles bruts (ex. graines de cacao et feuilles de thé), les ressources naturelles (ex. le pétrole, le gaz naturel et les minéraux) et les pierres précieuses brutes (ex. les diamants et les rubis).

2 Bien que dans le cas des produits de base dont certains pays d'Afrique sont importateurs nets, en particulier le pétrole, la chute de leurs prix peut avoir des répercussions positives sur ces pays africains.

tion d'États exceptionnellement riches en pétrole (par ex. le Qatar, le Koweït, Brunei) ou de très petits paradis financiers (par ex. Monaco, Liechtenstein), n'a atteint des niveaux de vie durables sans le développement d'un secteur manufacturier important.

Dans cette optique, il est important que les pays africains commencent à penser sérieusement à, et à mettre en œuvre, des moyens d'améliorer leurs secteurs des produits de base et, plus important encore, à promouvoir le développement des secteurs à plus forte productivité, en particulier le secteur manufacturier, mais aussi certains services à haute valeur ajoutée. Ce rapport se veut donc une contribution à ce processus de réflexion.

Après une discussion critique des discours de la «Tragédie de croissance africaine» et de «L'émergence de l'Afrique» au Chapitre 2, le rapport passe au Chapitre 3 dans lequel nous discutons des diverses théories qui débattent de la raison pour laquelle les pays en développement doivent utiliser des politiques industrielles qui ciblent principalement (mais pas exclusivement) le secteur manufacturier dans le but de transformer leurs économies. Nous allons montrer qu'il existe un bien plus grand nombre de théories économiques qui justifient une politique industrielle que même les partisans de la politique industrielle ne veulent l'admettre. Nous allons également examiner les théories qui mettent en garde, ou dénigrent même, la politique industrielle et nous montrerons comment certaines de ces théories sont fondées sur des bases peu solides tandis que même les plus robustes d'entre elles sont souvent appliquées de façon excessive.

Au Chapitre 4, le rapport présentera une preuve empirique démontrant que dans pratiquement tous les cas de développement économique réussi – tant au niveau de l'économie qu'au niveau industriel – une politique industrielle active a joué un rôle transformateur important (et souvent décisif). Nous montrerons cela en examinant les expériences historiques des pays développés actuels, non seulement dans un passé récent (depuis la Seconde Guerre mondiale), mais également lorsqu'ils ont été confrontés à des enjeux similaires à ceux auxquels les pays d'Afrique sont confrontés de nos jours, c'est-à-dire au cours d'un passé plus lointain, situé entre le 18^e siècle et le début du 20^e siècle. Nous allons également examiner le rôle de la politique industrielle dans les pays en développement qui ont rencontré un certain succès grâce à elle. Un grand éventail de cas sera examiné – pas seulement les plus développés (Chine, Brésil, Chili, Malaisie et Émirats Arabes Unis), mais aussi les moins développés (Éthiopie, Rwanda, Vietnam et Ouzbékistan). Nous ne nous contenterons pas d'analyser le secteur manufacturier (par ex. l'électronique, la fonte de l'aluminium, la construction navale), mais aussi les secteurs primaires (par ex. le soja, le saumon, l'huile de palme, l'horticulture) et les services (par ex. le tourisme).

Après avoir montré comment la politique industrielle a joué un rôle critique dans les réussites économiques réelles, le Chapitre 5 examine deux changements dans l'environnement économique mondial qui sont censés avoir rendu impossible pour les pays pauvres actuels, y compris les pays africains, de tirer les leçons des expériences passées des pays plus déve-

loppés économiquement. L'un est le rétrécissement de la marge de manœuvre qui a suivi la mise en place de l' Organisation mondiale du commerce (OMC) et la prolifération d'accords commerciaux et d'investissement bilatéraux (et certains régionaux). L'autre est la prolifération et le renforcement des chaînes de valeur mondiales (CVM) contrôlées par des multinationales géantes qui rendent les politiques industrielles «nationalistes» moins efficaces et moins productives. Au Chapitre 5, nous examinons ces arguments et montrons que, alors qu'ils ont modifié les mesures de politique industrielle pouvant être utilisées et celles qui sont les plus efficaces, ces changements n'ont pas invalidé l'ensemble des types de politiques industrielles. Il reste encore de nombreuses mesures de politique industrielle pouvant être utilisées. Par ailleurs, ces changements ont plutôt rendu encore plus nécessaire pour les décideurs de politique industrielle des pays en voie de développement de faire preuve d'intelligence lors de la conception des stratégies de développement et de la conception des mesures de politique industrielle.

Le Chapitre 6 offre un résumé et la conclusion du rapport.

Chapitre 1

Introduction

Les efforts de développement que l'Afrique a fournis au cours des dix dernières années lui ont permis d'enregistrer des taux de croissance économique sans précédent, alimentés par la consommation intérieure ainsi que la flambée prolongée des cours des produits de base et de la demande de ceux-ci que venaient accompagner des politiques et des stratégies macroéconomiques prudentes. Il en est résulté un regain d'optimisme qui, par la suite, s'est mué en discours faisant état de l'« essor de l'Afrique », de la « montée en puissance de l'Afrique », du « réveil de l'Afrique » ou de l'« émergence de l'Afrique » que nous avons entretenus sans tenir compte du fait que le continent a vraiment besoin de mutations plus profondes capables de générer une croissance de qualité. Six des pays du monde dont les rythmes de croissance ont été les plus rapides au cours des dix dernières années appartiennent à l'Afrique et les mêmes perspectives économiques sont prévues pour la décennie à venir. Toutefois, des pays africains figurent aussi sur la liste des 10 sociétés les plus inégalitaires du monde. Jusqu'à présent, la forte demande de produits de base et l'augmentation de leurs cours ont servi de base à des taux de croissance élevés, mais elles n'ont ni généré suffisamment d'emplois productifs ni entraîné une amélioration des conditions de vie des populations ou une baisse importante de la pauvreté et des inégalités.

En général, ces insuffisances s'expliquent par la faiblesse des investissements et de la croissance dans les économies nationales de nombreux pays africains. La courbe démographique de l'Afrique commande de prendre des mesures de grande ampleur pour diversifier ses structures de production en vue de créer des activités à plus forte intensité de main-d'œuvre, 10 millions de nouveaux emplois formels étant requis chaque année pour absorber l'immense population de jeunes qui entre sur le marché du travail. Les pays africains doivent consolider les progrès qu'ils ont accomplis récemment et les mettre à profit en créant des possibilités de changements sociaux, notamment en réalisant de très gros investissements sur le capital humain dans le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle.

Pour conjurer les effets négatifs des crises de produits de base, les pays africains doivent s'employer à créer des possibilités de renforcement de leur industrialisation. Avec une politique cohérente, tout pays peut produire une croissance et un développement qui reposent sur une large base et profitent à tous pour réaliser sa transformation structurelle. Un des grands enseignements tirés de politiques industrielles couronnées de succès est que les pouvoirs publics doivent servir de facilitateurs et de catalyseurs. C'est pourquoi je me suis fait le chantre du programme d'industrialisation.

Au moment où les pays africains s'appêtent à prendre leur place au sein de l'économie mondiale de demain, je suis convaincu que nous avons vraiment la possibilité de promouvoir la transformation économique par l'industrialisation en tirant parti des abondantes ressources naturelles du continent, en y ajoutant de la valeur et en soutenant le développement d'industries naissantes. De la Grande-Bretagne du XVIIIe siècle aux pays qui ont rencontré des succès à une époque récente tels que la République de Corée, la province chinoise de Taiwan ou Singapour, les faits de l'histoire montrent que l'existence d'une politique industrielle énergique est indispensable pour mener à bien les mesures nationales de développement économique. L'essor spectaculaire de la Chine n'aurait jamais été possible si l'État n'avait pas joué son rôle d'acteur de développement qui fait actuellement l'objet d'un grand intérêt et de nombreuses publications.

Le secteur manufacturier, en particulier, a été le moteur du développement économique dans la plupart des pays développés et très peu de pays ont développé leur économie sans disposer d'une solide base manufacturière, à tel point que les termes « industrialisé » et « développé » sont souvent employés indifféremment pour qualifier des pays. En élaborant les stratégies nécessaires dans leurs politiques, les décideurs doivent prévoir des investissements concomitants dans les infrastructures, le capital humain et le secteur énergétique, lesquels sont tous indispensables pour assurer l'expansion du secteur manufacturier. Selon les estimations de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la part du continent dans la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière mondiale demeure très faible et a même connu un déclin, étant passée de 1,9 % en 1980 à 1,5 % en 2010. Dans le cas de nombreux pays africains, le secteur manufacturier sera un élément incontournable pour créer des emplois, diversifier le potentiel technologique permettant d'accroître et d'élargir la base de compétences et renforcer les structures industrielles nationales.

Il ne sera pas facile d'assurer l'essor du secteur industriel sans intensifier l'intégration régionale qui offre des possibilités d'échanges commerciaux intra-africains. Nous savons maintenant que la libéralisation du commerce a prématurément exposé les industries locales africaines à une concurrence déloyale. Il est de plus en plus établi que de larges sections du secteur manufacturier africain ont disparu du fait que leurs résultats étaient en deçà des attentes à cause de la dissociation de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre, en particulier de l'harmonisation des politiques commerciales et industrielles, de la médiocrité des infrastructures et de la gouvernance ainsi que de la concurrence déloyale de produits importés bon marché. Il ressort également de certaines données empiriques qu'une révolution industrielle ne peut être menée en Afrique que si les grands marchés du continent stimulent une production compétitive et créent des économies d'échelle dans le cadre de l'intégration régionale ³.

Il n'y a pas de doute que pour être venus tard à l'industrialisation, les pays africains ne pourront la mener à bien que dans des conditions difficiles. Ils doivent minutieusement redéfinir leurs mesures de politique industrielle et les actualiser afin de les adapter au contexte et de faire en sorte qu'elles répondent aux conditions imposées par l'orthodoxie des politiques d'« économie de marché ». L'adoption de mesures de « spécialisation intelligente » et d'exploitation des chaînes de valeur régionales les aiderait à renforcer la participation de l'Afrique aux chaînes de valeur mondiales. Pour ce faire, il faudrait résoudre les problèmes qui entravent la relance par l'offre et bâtir une stratégie commerciale permettant de s'assurer le concours des chaînes de valeur mondiales et des grandes sociétés multinationales qui les dominent.

Les politiques industrielles transformatrices offrent la possibilité de récupérer la marge de manœuvre perdue par l'Afrique, les pouvoirs publics pouvant mettre au point des politiques industrielles susceptibles de renforcer les capacités nécessaires pour répondre aux besoins nationaux et régionaux sans enfreindre les règles mondiales. À cet effet, il faudrait réexaminer de fond en comble les politiques et les accords en vigueur qui régissent les échanges commerciaux et les investissements, en vue de négocier de tels accords s'il n'en existe pas

3

Voir www.uneca.org/stories/regional-integration-primary-condition-africa%E2%80%99s-industrial-revolution.

ou de renégocier ceux qui existent et, le cas échéant, d'exploiter les flexibilités prévues dans les accords pour assurer la mise en place de mécanismes de contrôle réciproque. Il faudrait également étudier les possibilités d'adopter des mesures de « protectionnisme intelligent » – telles que le recours aux droits de douane, aux subventions, aux investissements directs étrangers et à d'autres politiques que les pays africains peuvent adopter – qui ne sont pas directement liées aux échanges commerciaux et ne tombent dès lors pas sous le coup des accords de l'Organisation mondiale du commerce ou d'autres accords régissant le commerce et les investissements.

En substance, il y a lieu de changer de paradigme dans la définition des politiques industrielles, en tirant des enseignements de la manière dont les expériences passées ont permis d'établir un message unifié et en mettant en œuvre des mécanismes permettant d'avoir une connaissance approfondie des secteurs pertinents. De nombreuses possibilités peuvent s'offrir à l'Afrique si elle met en place des cadres de coopération minutieusement étudiés pour faire face à ces possibilités et aux difficultés à rencontrer.

Trop souvent, les pays adoptent une panoplie de mesures d'incitation à l'industrialisation sans se fixer d'objectifs précis et, au contraire, les entachent par des pratiques discrétionnaires et arbitraires opaques, favorisent le gaspillage de ressources et offrent des récompenses que ne justifient pas les résultats. Ces mesures d'incitation ne doivent pas constituer des actes de générosité, des « repas aux frais de la princesse ». L'adoption de politiques vagues revient aussi à limiter ses chances de succès à cause des incohérences qu'elles peuvent contenir ou des lenteurs qui peuvent en résulter. Les Africains ont lutté avec acharnement pour obtenir des règles d'origine préférentielles en faveur des pays les moins avancés à la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce tenue à Bali (Indonésie) en 2013. Paradoxalement, les pays africains n'ont pas réclamé l'application de ces règles préférentielles dans leurs négociations bilatérales avec l'Union européenne dans le cadre des accords de partenariat économique ni ne les ont pris en compte dans leurs stratégies nationales d'adaptation à l'African Growth and Opportunity Act, la loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique adoptée par les États-Unis d'Amérique. Il est nécessaire d'être plus vigoureux lorsqu'on s'engage dans des négociations bilatérales avec de grands partenaires commerciaux. Les pays les moins avancés ont obtenu la prorogation de la période transitoire précédant la mise en application de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, laquelle offrait à l'Afrique la possibilité d'innover et de promouvoir les nouvelles technologies, mais le continent n'a finalement pas su concrétiser cette chance.

Le paysage économique et politique de l'Afrique étant déjà propice au changement, il incombe aux autorités et aux pouvoirs publics d'inclure les politiques industrielles dans leurs réformes structurelles, qui ont lieu à un moment où les populations et le secteur privé du continent sont de plus en plus dynamiques et désireux de s'affirmer. Pour mettre en place le socle politique approprié, les pouvoirs publics doivent jouir d'une autonomie profonde leur permettant d'investir dans des solutions fondées sur les besoins de la société tout en ayant la conviction d'exécuter des politiques idéales. Le rôle de l'État est donc crucial dans l'élaboration des plans macroéconomiques. En outre, ceux-ci ne peuvent bien s'exécuter que si l'État

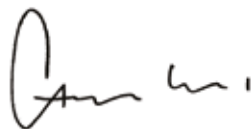
fait preuve de pragmatisme, sait prendre des risques et s'adapte constamment à l'évolution de la situation locale, régionale et mondiale.

Les moteurs des systèmes économiques et politiques africains doivent être d'origine interne. Un excellent exemple de cette approche présenté dans le présent rapport est le cas de l'industrie de la construction navale du Viet Nam qui est devenue la septième dans le monde en 2014 alors qu'elle n'existait pas en 2002. Le Viet Nam a mis au point un plan détaillé de développement de ce secteur qui consistait notamment à créer à cet effet une société d'État, à lui accorder des prêts bonifiés, à l'autoriser à retenir l'impôt sur les sociétés pour le réinvestir, à l'exonérer des taxes à l'exportation et des loyers fonciers, à accroître le contenu local et à échelonner le remboursement des prêts consentis pour les dépenses d'infrastructure de nouveaux projets. Cette détermination met en évidence des politiques de changement mûrement réfléchies qui associent l'État au secteur privé et renforcent les liens en amont et en aval pouvant amener l'industrie de la construction navale à concourir à la stimulation de l'investissement national, de l'emploi et de la production dans le cadre du processus de transformation.

Élaboré pour aider à vaincre la réticence de ceux qui hésitent à mener des politiques industrielles à cause des mentalités de cette ère de conditionnalités et de libéralisation, le présent rapport spécialisé examine de façon exhaustive les possibilités, fait ressortir les difficultés et éclaire le débat sur les politiques industrielles sélective et générale. Il défend la thèse fondamentale que toute politique constitue un choix, recommande de soutenir les industries naissantes tout en exploitant les avantages comparatifs qui sont de longue date au cœur des politiques industrielles et sert de guide pour déterminer les services de renforcement des capacités et les services consultatifs requis pour intégrer des politiques industrielles transformatrices dans les plans nationaux de développement.

Enfin, les politiques industrielles pouvant produire différents résultats et avoir différents effets comme toute autre politique, il y a lieu d'en contrôler la mise en œuvre, de tirer des enseignements de l'expérience de divers modèles – en particulier celle de l'ancêtre des politiques actuelles – et adapter ces enseignements.

À n'en pas douter, les dirigeants de l'Afrique, ses décideurs, ses chercheurs et, bien entendu, le grand public, qui a véritablement intérêt à favoriser la transformation structurelle du continent, liront le présent rapport avec plaisir.



Carlos Lopes

*Secrétaire général adjoint des Nations unies et
Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique*

Chapitre 2

De «La tragédie de la croissance africaine» à «L'émergence de l'Afrique».

- Démystifier les mythes

En mai 2000, The Economist a consacré une édition spéciale à l'Afrique, sous le titre «Le continent sans espoir». L'élément central portait sur les sombres perspectives de l'Afrique, entraînées par la brutalité, le despotisme et la corruption, des «actes non exclusivement africains (...) mais dont les sociétés africaines, pour des raisons enterrées dans leurs cultures, semblent plus sensibles» (The Economist, 2000, p. 1). La culture est difficile à changer dans un court laps de temps (certains diront qu'elle ne change jamais), donc en supposant que les arguments de The Economist soient toujours valables, il semblerait que l'Afrique soit condamnée au sous-développement dans un avenir proche.

La ligne argumentaire jugeant que la performance et les perspectives de l'Afrique sont faibles, en raison de facteurs méta-structurels profonds, ne se limite pas seulement à la culture. Le climat, la géographie et l'histoire sont également aujourd'hui mis en valeur par un grand nombre d'économistes mondiaux: un climat tropical sujet aux maladies et à une productivité agricole faible; le manque d'accès à la mer ou à un fleuve navigable; ou une diversité ethnique importante avec des séquelles de la colonisation européenne.

Bien que les arguments de cette «tragédie de la croissance africaine» restent populaires à ce jour, un récit plus positif sur l'Afrique a émergé. Fait intéressant, autrefois champion du récit tragique, The Economist est maintenant devenu l'un des principaux promoteurs de l'idée que l'Afrique est maintenant sur la «montée», grâce à un environnement politique plus stable, une évolution macroéconomique plus favorable (par exemple, la réduction de la dette publique), mais également une amélioration de la qualité des institutions. Compte tenu du changement de discours, il vaut la peine d'explorer plus en détail la mesure dans laquelle le développement économique du continent se déroule, ou si la «montée» est juste une frénésie.

En analysant aujourd'hui ces arguments, nous tenons à souligner que, bien que dans de nombreux cas, nous parlons de l'Afrique comme une entité homogène, nous sommes bien conscients qu'il est un continent de 54 pays, avec des conditions naturelles et humaines très variées. Il est à noter que la plupart des économies africaines restent assez semblables les unes aux autres sur le plan économique; non pas parce qu'elles sont sur le même continent, mais parce que toutes ces économies (peu importe le continent) avec de faibles niveaux de développement restent assez semblables l'une à l'autre, en raison de l'absence de spécialisation et de diversification de la structure de production, conduisant alors à des degrés élevés d'homogénéité dans les structures professionnelles, les organisations sociales et les modes de vie.

En gardant cette considération à l'esprit, nous analyserons plus en détail les arguments qui prétendent que le développement de l'Afrique est lié à des facteurs «méta-structurels» ou, au contraire, que le continent est sur la «montée».

2.1. LA TRAGÉDIE DE LA CROISSANCE AFRICAINE

2.1.1. Les arguments

Les explications méta-structurelles les plus populaires de la «tragédie» de la croissance africaine dans la période récente restent sans doute celles basées sur le climat (le plus important, voir Diamond 1997, 2012; Sachs, 2003). Plus important encore, la proximité des pays africains avec l'équateur fait qu'ils restent davantage sujets aux maladies tropicales, comme le paludisme. Il est soutenu que les maladies tropicales (principalement des maladies parasitaires) restent plus graves que les maladies tempérées, car un climat tropical ne tue pas autant de stades parasitaires à l'extérieur de nos corps qu'un climat tempéré ne le fait. Ces maladies freinent le développement économique, en réduisant la productivité des travailleurs et provoquant une augmentation des coûts de soins de santé. Mais la problématique ne relève pas exclusivement des maladies. Il est également mis en avant que la productivité agricole dans les tropiques est plus faible que dans les zones tempérées, lorsqu'elle est mesurée par la valeur nutritive, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la pluviométrie moyenne est plus élevée dans les zones tropicales, ayant pour conséquence un lessivage des sols par la pluie et donc, des nutriments. Deuxièmement, les plantes en milieux tempérés stockent plus d'énergie dans les parties comestibles pour l'homme. Troisièmement, les glaciers avançant et se retirant à plusieurs reprises dans les zones tempérées, ils créent des sols riches en éléments nutritifs.

L'histoire coloniale du continent a été mise en avant comme un facteur direct ayant produit des institutions de faible qualité, résultant par exemple dans une protection insuffisante des droits de propriété privée, entravant alors le développement économique.

En termes de géographie, il a été souligné que de nombreux pays africains sont enclavés et sont donc désavantagés dans leur intégration dans l'économie mondiale par le commerce international (voir Collier 2007; Bloom et Sachs, 1998; Sachs, 2012). Beaucoup d'entre eux se trouvent également face à un «mauvais voisinage»: ils sont entourés par d'autres pays pauvres ayant de petits marchés, ce qui limite leurs possibilités commerciales; beaucoup d'entre eux souffrent de conflits violents, qui débordent souvent dans les pays voisins, avec des conséquences négatives évidentes pour le développement économique.

La diversité ethnique (voir Easterly et Levine, 1997) et le colonialisme (voir Acemoglu et al, 2001; Acemoglu et Robinson, 2012) sont deux aspects de l'histoire africaine faisant encore aujourd'hui obstacle au développement économique du continent. La plupart des nations africaines sont composées de divers groupes ethniques. La diversité ethnique provoque chez les populations une méfiance réciproque, augmentant le coût des transactions, tout en encourageant les conflits violents; ces cas s'observent davantage sur des territoires où

sont seulement présents quelques groupes ethniques de forces semblables, plutôt que de nombreux petits groupes, plus difficiles à organiser. L'histoire coloniale du continent a été mise en avant comme un facteur direct ayant produit des institutions de faible qualité, résultant par exemple dans une protection insuffisante des droits de propriété privée, entravant alors le développement économique. Un point régulièrement mis en avant est que les colonisateurs européens ne se sont pas établis en grand nombre en Afrique en raison du risque élevé de maladies tropicales souvent mortelles, et ont ainsi uniquement installé le minimum d'institutions nécessaires pour extraire le revenu et la richesse de la société au profit d'une élite dirigeante («institutions extractives» de Acemoglu et al., 2001). Il est également souligné que les institutions en Afrique ont tendance à être pires qu'ailleurs; l'expérience nous montre qu'une longue histoire gouvernementale permet d'établir de bonnes institutions, alors qu'une histoire courte ne le permet pas (Acemoglu et Robinson, 2012).

La culture est un autre facteur méta-structurel populaire mis en avant pour expliquer la tragédie de la croissance de l'Afrique. Bien qu'étant à la limite du racisme, l'argument est que les Africains possèdent des cultures qui sont défavorables au développement économique; ils ne travaillent pas, ne prévoient pas pour l'avenir, et ne peuvent pas coopérer entre eux. L'explication de la divergence économique entre la Corée du Sud et le Ghana, deux pays qui étaient à des niveaux similaires de développement économique dans les années 1960, offerte par Samuel Huntington dans son fameux essai d'analyse politique *The Clash of Civilizations* (Le choc des civilisations), est caractéristique: «Sans aucun doute, de nombreux facteurs jouent un rôle, mais... la culture reste une part importante de l'explication. Les Sud-Coréens ont valorisé l'épargne, l'investissement, le travail acharné, l'éducation, l'organisation et la discipline. Les Ghanéens avaient des valeurs différentes. En bref, les cultures jouent un rôle» (Huntington, 2000, p. Xi). Daniel Etounga-Manguelle (2000), un ingénieur et écrivain camerounais, observe: «L'Afrique, ancrée dans sa culture ancestrale, est tellement convaincue que le passé ne peut se répéter qu'elle ne s'inquiète que superficiellement de son avenir. Sans une perception dynamique de l'avenir, il n'y a aucune planification, prévoyance, ou scénario possible; en d'autres termes, aucune politique pour influencer le cours des événements» (p. 69). Puis il poursuit en affirmant que «Les sociétés africaines sont comme une équipe de football dans laquelle, à la suite de rivalités personnelles et d'un manque d'esprit d'équipe, un joueur ne passera pas la balle à un autre, de peur que ce dernier puisse marquer un but à sa place» (p. 75). Plus récemment, une vidéo virale sur YouTube appelé *Why Some Countries Are Rich and Others Poor* (Pourquoi certains pays sont riches et d'autres pauvres) soulignait le fait que la plupart des personnes dans les pays africains sont en grande majorité croyantes, et que, de manière générale, la religiosité est liée à l'acceptation passive des conditions actuelles.

2.1.2. Les critiques

Il n'y a rien de mal avec les arguments méta-structurels en soi. En effet, il serait étrange d'affirmer que des composantes comme le climat, la géographie, la culture et l'histoire n'aient jamais affecté le cours du développement économique. Toutefois, les arguments méta-structurels avancés comme explications de la tragédie de la croissance de l'Afrique présentent de graves problèmes, comme nous le verrons ci-dessous (voir Chang, 2010, ch. 11, pour plus de détails).

Avant de commencer à examiner les arguments un par un, nous souhaitons souligner deux problèmes communs à l'ensemble des arguments fondés sur les facteurs méta-structurels.

Le premier est que l'ensemble de ces facteurs (histoire «difficile», géographie défavorable, climat paralysant, et culture anti-développement) ont existé pendant toute la période post-indépendance de l'Afrique, alors que la performance de la croissance du continent fluctuait considérablement. Dans les années 1960 et 1970, le produit intérieur brut (PIB) par habitant en Afrique a progressé d'un taux annuel compris entre 1 et 2 pour cent, à un taux négatif de 0,4 pour cent dans les années 1980 et 1990, puis au-dessus de 2 pour cent à partir des années 2000. Ces types de retournements spectaculaires n'auraient pas dû se produire si les facteurs méta-structurels expliquaient à eux seuls la performance de croissance de l'Afrique.

Le deuxième problème est que les expériences des pays africains individuels vont à l'encontre de ces arguments méta-structurels, et parfois de façon spectaculaire. Par exemple, dans la dernière décennie, de tous les pays d'Afrique ne dépendant pas des exportations de minéraux ou de pétrole, les deux meilleures performances de croissance, à savoir, l'Éthiopie et le Rwanda, provenaient de pays enclavés. L'Éthiopie a complètement renversé l'argument méta-structurel en augmentant sa croissance plus rapidement depuis qu'elle est devenue enclavée, après la sécession de l'Érythrée dans les années 1990.

(a) Climat

Contre l'argument climatique, il convient de souligner que bon nombre de pays riches d'aujourd'hui endurent leurs climats.

Tout d'abord, un certain nombre de pays actuels ont souffert de maladies tropicales, lorsque ce n'était pas des conditions agricoles. Singapour, qui est en plein milieu des tropiques, est un cas évident, mais les États-Unis, l'Italie, le Japon, et la Corée du Sud ont tous eu des incidences importantes liées au paludisme et à d'autres maladies tropicales, au moins dans certaines parties du pays et pendant l'été. Ces maladies n'existent plus dans ces pays aujourd'hui, leurs taux ayant chuté de façon spectaculaire grâce à l'amélioration de l'assainissement, mais également grâce à des soins devenus plus efficaces, et des capacités médicales renforcées. Ces deux dernières améliorations ont ainsi été le résultat du développement économique.

Deuxièmement, plusieurs pays riches (la Finlande, la Suède, la Norvège, le Canada, et les États-Unis - en partie), ont un climat glacial et arctique, pouvant être considéré comme débilitant pour le développement économique.⁴ Sous un tel climat, les machines se grippent, les coûts de carburant montent en flèche, et les transports sont bloqués par la neige et la glace. En raison du gel de la mer, les pays scandinaves se sont

⁴ En y réfléchissant, il n'y a aucune raison *a priori* de croire qu'un climat froid est meilleur qu'un climat chaud pour le développement économique. En effet, dans son livre *Les politiques* (livre VII, chapitre 7), Aristote soutenait que les sociétés européennes n'étaient pas très développées en raison de leur climat trop froid, ce qui rendait par ailleurs leur peuple... stupide. Il disait: «Ceux qui vivent dans un climat froid et en Europe sont pleins d'esprit, mais en recherche d'intelligence et de compétence; ils conservent donc une certaine liberté, mais sans aucune organisation politique, et sont incapables de prendre le pouvoir sur les autres. Alors que les indigènes d'Asie sont intelligents et inventifs, mais manquent d'esprit, et sont donc constamment dans un état de soumission et d'esclavage. Mais la race hellénique, située entre les deux, a également un caractère intermédiaire, fougueuse mais également intelligente. Par conséquent, tant qu'elle continuera d'être libre, et restera la nation la mieux gouvernée, et si elle peut être formée en un État, elle sera en mesure de gouverner le monde». (Aristote, 2001, p. 1286)

habitué à utiliser leur littoral seulement pendant la moitié de l'année, jusqu'à l'avènement du navire brise-glace à la fin du 19^e siècle, limitant sévèrement leur capacité à commercer avec le monde extérieur. Aujourd'hui encore, peu de personnes perçoivent le climat froid comme étant un obstacle potentiel au développement économique de ces pays, ces derniers ayant acquis de l'argent et les technologies nécessaires pour faire face à cet enjeu.

Ainsi vu, blâmer le sous-développement de l'Afrique par rapport au climat est confondre la cause du sous-développement avec ses symptômes. Un climat défavorable ne provoque pas de sous-développement. Une façon plus précise de voir la relation entre le climat et le développement économique est de voir comme un symptôme du sous-développement l'incapacité d'un pays à surmonter les contraintes imposées par son climat défavorable.

(b) Géographie

Il est vrai que bon nombre de pays africains sont enclavés. Il est également vrai que, dans un monde où les coûts de transport maritime sont faibles, toutes autres choses restant égales par ailleurs, il est plus coûteux pour les pays enclavés de commercer avec le monde extérieur.

Mais si l'enclavement est un tel obstacle au développement économique, comment pouvons-nous expliquer que l'Ouzbékistan, la République post-soviétique ayant enregistré la plus grande réussite (et ce, en utilisant des méthodes très «hétérodoxes»), est l'un des deux seuls pays au monde doublement enclavés (l'autre étant le Liechtenstein) (voir section 4.3.3 ci-dessous) ? Les réussites économiques de la Suisse et de l'Autriche sont également curieuses.

Elles représentent deux des économies les plus riches du monde, étant pourtant toutes deux enclavées. Certains peuvent rétorquer que ces deux pays ont pu se développer malgré l'enclavement, de par leur bon transport fluvial, mais de nombreux pays africains sans littoral sont potentiellement dans la même position; par exemple, le Burkina Faso (la Volta), le Mali et le Niger (le Niger), le Zimbabwe (le Limpopo) et la Zambie (le Zambèze). Comme dans le cas du climat, l'argument repose sur une confusion entre la cause et le symptôme; le problème surgit d'un manque d'investissement dans le système de transport fluvial, en raison d'un manque de ressources et d'une ligne politique, plutôt que de la géographie elle-même.

Ainsi vu, blâmer le sous-développement de l'Afrique par rapport au climat est confondre la cause du sous-développement avec ses symptômes. Un climat défavorable ne provoque pas de sous-développement

Avoir un «mauvais voisinage» peut ne pas être aussi désavantageux que cela puisse paraître. L'Inde est un bon contre-exemple. Au cours des deux dernières décennies, le pays a connu une croissance rapide, en dépit d'être dans l'une des régions les plus défavorisées du monde. L'Asie du Sud, où l'Inde est située, se trouve être la région la plus pauvre du monde (plus pauvre que l'Afrique (hors l'Afrique du Nord)). Elle est également une région hautement conflictuelle. Les tensions entre hindous et musulmans en Inde, qui éclatent souvent au cours d'affrontements violents, et le conflit militaire persistant avec le Pakistan, sont bien présents encore aujourd'hui. Le pays abrite également une des plus grandes forces de guérilla encore présente dans le monde, les soi-disant Naxalites, un groupe maoïste. La région frontalière

avec le Népal a également souffert d'une guerre civile avec les guérilleros maoïstes entre 1996 et 2006, alors que la guerre ethnique tamoule-cinghalais au Sri Lanka a duré 26 ans, entre 1983 et 2009.

(c) Histoire

La plupart des pays africains sont ethniquement diversifiés, notamment en raison de leur regrettable histoire coloniale. Il est vrai que l'Afrique se retrouve avec une diversité ethnique unique.

Même en ignorant les diversités ethniques dans les sociétés basées sur l'immigration comme les États-Unis, le Canada et l'Australie, un grand nombre de pays riches d'aujourd'hui en Europe ont souffert de divisions ethniques basées sur les différences linguistiques, religieuses et idéologiques, en particulier de «niveau moyen» (c'est-à-dire peu, envers un groupe plutôt que plusieurs), étant en général plus propice à des conflits violents. La Belgique a deux groupes ethniques (et un de plus, si nous comptabilisons la petite minorité germanophone). La Suisse a quatre langues et deux religions, et a connu pas moins de quatre guerres civiles principalement liées à la religion, entre les 17^e et 19^e siècles. L'Espagne vit de graves tensions ethniques avec les Catalans et les Basques, ayant même impliqué du terrorisme. Grâce à son règne de 560 ans sur la Finlande (de 1249 à 1809, quand elle a été cédée à la Russie), la Suède possède une minorité finlandaise importante (environ 5 pour cent de la population) et la Finlande, une minorité suédoise de proportion similaire. On pourrait facilement accumuler les exemples.

Les pays d'Asie orientale sont encore plus frappants, comme le Japon, la Corée et Taïwan, qui sont souvent soupçonnés d'avoir bénéficié de leur homogénéité ethniques. Ces pays ont en fait eu de graves divisions ethniques et autres. Les gens pensent que Taïwan est ethniquement homogène, que ses citoyens sont tous «Chinois». Il existe toutefois une petite population indigène d'origine polynésienne (les Kaoshan). En outre, même la population de «Chinois», qui s'est installée depuis le 17^e siècle, se compose de deux (ou quatre, si vous les divisez plus finement) groupes ethniques (les «continentaux» et les Taïwanais), hostiles l'un envers l'autre. Le Japon a de graves problèmes de minorités avec les Coréens, les Okinawa, les Aïnous, et les Burakumins. La Corée du Sud est peut être l'un des pays les plus ethno-linguistiquement homogènes dans le monde, mais cela n'a pas empêché au pays d'avoir eu de profondes divisions internes. Par exemple, les gens du Sud-Est et du Sud-Ouest ont un passé marqué de méfiance mutuelle et de haine, si bien qu'au nadir de leur relation, durant la dernière moitié du 20^e siècle, il était courant que des familles interdisent à leurs enfants de se marier avec des personnes «de l'autre côté», pour la simple et bonne raison qu'il / elle n'était pas de là. À cet égard, il est très important de noter que le Rwanda, tristement célèbre pour le génocide de 1994 des anciennement dominants Tutsis minoritaires, par la majorité Hutu, est en fait presque aussi homogène en termes ethno-linguistiques que la Corée l'est. Les exemples de la Corée et du Rwanda montrent que «l'ethnicité» est une politique, plutôt qu'une construction naturelle.

Mais si l'enclavement est un tel obstacle au développement économique, comment pouvons-nous expliquer que l'Ouzbékistan, la République post-soviétique ayant enregistré la plus grande réussite (et ce, en utilisant des méthodes très «hétérodoxes»), est l'un des deux seuls pays au monde doublement enclavés (l'autre étant le Liechtenstein).

Les exemples ci-dessus montrent que les pays souffrent de l'hétérogénéité ethnique, non seulement de par sa présence, mais parce qu'ils ont échoué à créer un sentiment d'unité à travers de ce qui est connue comme la «construction de la nation», qui, il faut le reconnaître, peut être un processus désagréable et même violent. De ce fait, la Tanzanie en représente un excellent exemple (en ce qui concerne la construction de la nation, se référer à Hobsbawm et Ranger (eds), 1995; Weber, 1976). Il est génétiquement le pays le plus hétérogène du monde, mais n'a jamais eu d'importants conflits sur la base de l'origine ethnique, grâce à sa réussite dans la construction d'un sentiment de nation tanzanienne.

En ce qui concerne l'autre argument principal fondé sur l'histoire, à savoir, l'argument que la faiblesse des institutions freine l'Afrique, il est important de le remettre en perspective. Entre le 18^e siècle et le début du 20^e, lorsque leurs niveaux de développement matériel étaient semblables à ceux de l'Afrique d'aujourd'hui, les institutions des pays riches d'aujourd'hui en Europe et en Amérique du Nord étaient dans des états bien plus catastrophiques que celles des pays africains d'aujourd'hui: ils n'existaient aucune transparence de base concernant les changes du marché (par exemple, les entreprises vendant leurs actions n'avaient même pas besoin de publier leurs bilans); ils ont très mal protégé les droits de propriété, en particulier les droits de propriété intellectuelle; ils ne prétendaient même pas recruter leurs représentants du gouvernement par suffrage; beaucoup d'entre eux vendaient ouvertement les cabinets du gouvernement et la vente de votes législatifs n'étaient un secret pour personne (pour plus de détails, se référer à Chang, 2002 ch 3; Chang (ed), 2007a.). Pour des exemples plus récents, dans les années 1960 et 1970, les gouvernements de la Corée du Sud et de Taïwan opéraient avec des institutions formelles faibles, huilées par une importante corruption. Le fait est que les pays riches d'aujourd'hui ne construisent pas les bonnes institutions avant, mais après, ou au moins en tandem avec, leur développement économique. Ceci suggère que les institutions de haute qualité sont le résultat, pour autant qu'elles en soient la cause, du développement économique.

(d) Culture

La plupart de ceux qui blâment les problèmes de développement de l'Afrique, sur la base de préjugés culturels, ne réalisent même pas que tous ces traits culturels «négatifs» de l'Afrique cités aujourd'hui sont ceux qui avaient pour habitude d'être attribués à la plupart des pays riches d'aujourd'hui, lorsqu'ils étaient eux-mêmes pauvres (Chang, 2007b, ch. 9).

Jusqu'au milieu du 19^e siècle, lorsque le développement économique de l'Allemagne a débuté, les visiteurs britanniques se rendant dans les États allemands décrivaient souvent les Allemands comme étant mentalement lents, décontractés, malhonnêtes, et excessivement émotionnels. Par exemple, John Russell, un voyageur britannique du début du 19^e siècle en Allemagne remarquait: «Les Allemands sont des gens facilement satisfaits, laborieux... n'étant pas dotés d'une grande acuité de perception, ni d'une chaleur humaine... Cela peut demander un long moment avant [qu'un Allemand] puisse être amené à comprendre ce qui est nouveau pour lui, et il est difficile de réveiller son ardeur dans sa recherche» (Russell, 1828, p. 394). Lorsqu'elle voyageait en Allemagne, Mary Shelley, l'auteur de *Frankenstein*, se plaignait que «les Allemands ne se pressaient jamais» (Shelley, 1843, p. 276). Commentant l'émotion excessive des Allemands, Sir Arthur Brooke Faulkner, un médecin servant dans l'armée britannique, a observé que «certains vont rire à gorge déployée et d'autres vont

toujours se livrer à la mélancolie» (Faulkner, 1833, p. 155). Sir Arthur a également décrit les Allemands comme étant malhonnêtes: «Le marchand et le commerçant profitent de vous à chaque fois qu'ils le peuvent, et ce jusqu'au dernier centime... Cette fourberie est universelle» (p. 57). La liste peut continuer, mais le fait est que l'image qui émerge de ces observations est l'exact opposé du stéréotype national allemand d'aujourd'hui: hautement qualifiés, très rationnels, réellement efficaces et respectueux des règles; et exactement le genre de choses aujourd'hui utilisées pour décrire les Africains.

Les Japonais ont souvent été décrits péjorativement comme des fourmis ouvrières. Toutefois, au cours du 19^e et début du 20^e siècle, ils ont été généralement décrits comme des paresseux. Alors qu'il visitait plusieurs usines au Japon en 1915, à la demande du gouvernement japonais, afin de le conseiller sur la façon d'améliorer la productivité industrielle du pays, un ingénieur australien a fait remarquer: «Mon impression quant à vos faibles coûts de main-d'œuvre allait bientôt déchanter en voyant votre peuple au travail. Sans aucun doute, ils sont faiblement payés, mais le rendement l'est tout autant; voir vos hommes au travail m'a fait ressentir que vous êtes une race très satisfaite de la facilité, qui reconnaît que le temps n'est pas un facteur. Lorsque j'en parlais à certains cadres, ils me répondaient qu'il était impossible de changer les habitudes du patrimoine national» (Japan Times, le 18 août, 1915). Même Sidney Gulick, un missionnaire américain ayant vécu au Japon pendant 25 ans, et devenu plus tard, à son retour aux États-Unis, un champion des droits de l'homme en Asie et en Amérique, a dû admettre que beaucoup de Japonais «donnent l'impression... d'être paresseux et totalement indifférents au temps» (Gulick, 1903, p. 117).

...il est donc très trompeur de blâmer l'Afrique (ou toute région ou pays) de sa mauvaise performance économique en raison de sa culture

Samuel Huntingdon peut faire valoir la Corée en tant que pays ayant réussi, en ayant une «bonne» culture, mais en 1912, les Coréens ont été décrits comme «12 millions de sales, dégradés, moroses, paresseux et sauvages sans religion, portant des vêtements sales, du genre le plus inepte et vivant dans des huttes de terre crasseuses». Ce qui est particulièrement choquant dans ce commentaire est que cela venait de l'un des personnages les plus progressistes de l'époque, Beatrice Webb, une des fondatrices du mouvement Fabian (Webb et Webb, 1978, p 375.).

Ainsi vu, les cultures de l'Allemagne, du Japon, et de la Corée semblent avoir complètement changé au cours des deux derniers siècles. Cela révèle un point très important à propos de la relation entre la culture et le développement économique. Les transformations culturelles de ces pays se sont produites principalement en raison du développement économique, qui a créé des sociétés dans lesquelles les gens doivent se comporter de manière plus disciplinée, rationnelle, et coopérante, que dans les sociétés agraires (pour des arguments plus détaillés, voir Chang, 2007b, ch. 9). La culture est donc davantage le résultat, plutôt qu'une cause, du développement économique. Par conséquent, il est donc très trompeur de blâmer l'Afrique (ou toute région ou pays) de sa mauvaise performance économique en raison de sa culture.

2.2. L'ÉMERGENCE DE L'AFRIQUE

2.2.1. Les arguments

Alors que certaines personnes continuent de souligner les facteurs «méta-structurels» pour expliquer la persistance du sous-développement en Afrique, d'autres ont récemment adopté un nouveau discours présentant de brillantes perspectives pour le continent. Après les décennies «perdues» des années 1980 et 1990 (dont le PIB était en baisse), la croissance économique en Afrique s'est réveillée. Entre 2000 et 2014, la croissance annuelle du PIB en Afrique a été de 4,6 pour cent en moyenne (UNCTAD STAT, 2015). Un débat sur la durabilité et les impacts sur le développement de cette expérience de croissance a pris racine, notamment déclenché par certains récits positifs dans les médias, comme l'article de *The Economist*, «Le soleil brille», en 2011 et celui du *Time*: «L'émergence de l'Afrique», en 2012. Soutenues par des récits rigoureusement plus analytiques (par exemple, McKinsey, 2010; Radelet, 2010; Robertson et al, 2012; Andersen et Jensen, 2013), un certain nombre de raisons ont été avancées pour expliquer pourquoi, cette fois-ci, la croissance va être permanente.

Tout d'abord, il est soutenu que, après la fin de la guerre froide et le régime d'apartheid, le domaine politique en Afrique est devenu plus ouvert, et des régimes autoritaires ou dictatoriaux ont même été contraints de céder la place à des régimes plus démocratiques et responsables. Entre 1989 et 2003, le nombre de démocraties en Afrique est passé de 3 à 23 (Radelet, 2010).

Deuxièmement, une baisse significative des conflits violents a été observée. Entre 2002 et 2011, la part de l'Afrique dans les conflits violents du monde entier a chuté de 55 à 24 pour cent (Africa Progress Panel, 2012). En particulier, en Afrique de l'Ouest et dans la région des Grands Lacs, devenues plus pacifique.

Troisièmement, des leçons ont également été tirées des erreurs politiques des années 1960 et 1970. Vers le milieu des années 2000, l'inflation moyenne a été réduite de moitié de celle du milieu des années 1990 (Devarajan et Fengler, 2012), tandis que les déficits budgétaires se sont vus réduits de plus de la moitié de leurs niveaux des années 1980 et 1990. La politique commerciale a également été considérablement libéralisée et l'environnement économique est devenu plus amical envers les investisseurs étrangers.

Quatrièmement, certains prétendent que la révolution technologique a pris racine à travers le continent, plus fortement illustrée par une augmentation de l'utilisation des téléphones mobiles. En milieu des années 2000, peu de gens en Afrique possédaient des téléphones mobiles. En 2013, on comptait plus de téléphones mobiles que de personnes adultes sur le continent (Fengler et Rowden, 2013). La disponibilité accrue des téléphones mobiles et autres appareils relevant des technologies de l'information et de la communication (TIC) a rendu plus facile pour les gens leur participation à la vie sociale et politique, en particulier dans les villages reculés. Ces appareils ont également eu de grandes répercussions sur la vie économique des populations, par exemple, en augmentant l'efficacité d'épargne et de

dépense de l'argent et en facilitant la commercialisation des récoltes par les agriculteurs. Il est soutenu que l'augmentation de la disponibilité des outils pédagogiques pour les enfants, apportés par les appareils relevant des TIC et l'amélioration conséquente de la qualité de l'éducation, changeront positivement la nature de la vie économique et sociale en Afrique sur le long terme.

Cinquièmement, une amélioration significative des indicateurs sociaux a été observée. Les taux de mortalité liée au paludisme, et les taux de mortalité infantile et juvénile, ont chuté. Les taux d'immunisation et de vaccination se sont améliorés. Les gens sont de plus en plus instruits: entre 2000 et 2008, le taux de scolarisation en secondaire a augmenté de près de 50 pour cent (Ibid). Il est évident que des personnes plus instruites et profitant d'une durée de vie plus grande, génèrent plus de croissance.

Sixièmement, les développements spatiaux et démographiques sont censés être de bon augure pour l'avenir de la croissance économique de l'Afrique. Aujourd'hui, plus de 41 pour cent des Africains vivent dans les villes, un chiffre qui augmente d'environ un pour cent tous les deux ans. Une croissance économique durable a été historiquement mise en corrélation positive avec l'urbanisation croissante, les villes offrant de meilleurs environnements d'exploitation pour les entreprises et fournissant de meilleurs services pour les personnes, que les zones rurales. L'Afrique semble également profiter d'un dividende démographique dans un avenir prévisible, avec un ratio en hausse de personnes dans la population active par «personne à charge». En 2010, la part de la population en Afrique éligible au travail (de 15 à 64 ans), a été estimée à 42 pour cent (460 millions sur une population totale de 1,1 milliards d'individus). Cette part devrait augmenter à 50 pour cent en 2030 (Devarajan et Fengler, 2012).

Beaucoup de ces évolutions sont nettement positives, surtout en ce qui concerne l'amélioration des secteurs de la santé et de l'éducation, mais également la réduction des conflits violents, même si l'impact de certaines autres, comme la libéralisation du commerce, sont plus discutables. Cependant, une analyse plus nuancée démontre que ce récit centré sur «L'émergence de l'Afrique» oublie un certain nombre d'aspects importants.

...une analyse plus nuancée démontre que ce récit centré sur «L'émergence de l'Afrique» oublie un certain nombre d'aspects importants.

2.2.2. Les critiques

(a) Mise en perspective de la performance récente de la croissance du PIB de l'Afrique

Les performances de croissance récente en Afrique peuvent sembler impressionnantes, mais restent dérisoires en comparaison aux pays en développement en Asie de l'Est et Pacifique (AEP) – un autre groupe de pays qui se sont développés particulièrement vite au cours des dernières années. La **figure 2.1** compare les taux de croissance du PIB en Afrique et en AEP, de 2000 à 2014 (la période de «l'émergence» de l'Afrique), à l'exclusion des pays à revenu élevé dans les deux régions⁵.

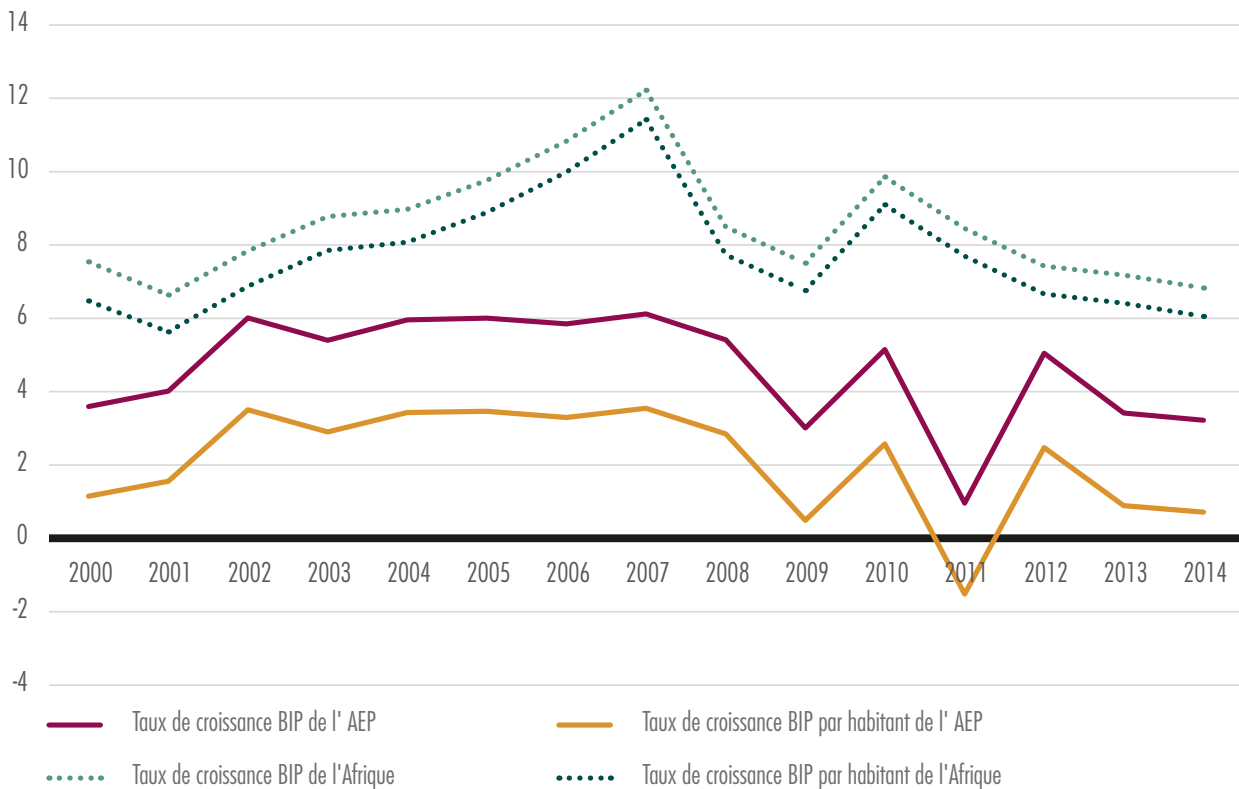
Le taux de croissance par habitant offre la meilleure comparaison, étant donné que les taux de natalité en Afrique ont été considérablement plus élevés que ceux d'Asie orientale. Au cours de la période considérée, la croissance par habitant dans les pays en développement d'Asie orientale et Pacifique avoisinait la moyenne de 7.71 pour cent, tandis que les pays en développement en Afrique enregistraient 2.09 pour cent. En d'autres termes, les pays en développement d'Asie orientale et du Pacifique ont vu leur croissance augmenter trois fois plus vite. On pourrait, bien sûr, souligner que le taux de croissance moyen pour l'Afrique occulte le fait que certains pays ont connu une croissance exceptionnellement rapide. Cela est vrai, dans une certaine mesure. Le taux moyen de croissance par habitant dans les cinq économies les plus dynamiques en Afrique (l'Angola, l'Éthiopie, le Mozambique, le Nigeria et le Rwanda), pour la période considérée⁶, à 5.0 pour cent (WDI, 2015), diffère sensiblement de la performance moyenne continentale. Et certains de ces pays, tels que le Rwanda et l'Éthiopie (dont les expériences de politiques industrielles seront étudiées en détail au chapitre 4), ont ces taux de croissance impressionnants sans même dépendre de ressources naturelles. Le taux de croissance moyen de ces cinq économies en croissance rapide reste pourtant bien en dessous du taux de la région d'Asie orientale et Pacifique, à un niveau inférieur de 3 points de pourcentage.

Le fait que la croissance récente de l'Afrique, si l'on rapporte les chiffres aux données par habitant, n'a pas été aussi spectaculaire que les défenseurs de l'histoire de «L'émergence de l'Afrique» l'affirment, est assez problématique, mais le plus gros enjeu reste que même cette performance de croissance relativement modeste est susceptible de durer sur le long terme, dans la plupart des pays. Comme Arbache et Page (2009) le soulignent à juste titre, l'amélioration des performances économiques en Afrique, après 1995, est principalement attribuable à la réduction de la fréquence des baisses de croissance et l'augmentation des accélérations de croissance des pays dépendants des ressources naturelles (avec

5 L'exclusion des pays à revenu élevé en Afrique ne fait guère de différence (car il n'en existe pas en dehors des Seychelles, qui a une faible population d'environ 100 000 habitants). Cette exclusion relève une différence concernant les pays d'Asie orientale et Pacifique, si l'on exclut le Japon, Singapour et la Corée du Sud. Le reste des pays d'Asie orientale et Pacifique sont le Cambodge, la Chine, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, la Mongolie, le Myanmar, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles du Pacifique (10 pays avec un total de 2,3 millions de personnes), les Philippines, la Thaïlande, le Timor-Leste et le Vietnam.

6 Abstraction faite de la Guinée équatoriale, dont le revenu par habitant a été multiplié par 56 en 15 ans (entre 1995 et 2010, de 371\$, il est passé à 20 703\$) en raison de la découverte d'une importante (en considérant que, avec environ 0,7 million d'habitants, le pays a la plus petite population du continent africain) réserve de pétrole.

Figure 2.1 Taux de croissance annuel du PIB (pourcentage)



Source: WDI (2015)

quelques exceptions notoires, comme mentionné au paragraphe ci-dessus).^{7,8} Le problème est que, avec la fin de la super-croissance de la Chine, et par conséquent de l'essor des prix des produits, les perspectives de croissance de ces économies, et donc de l'ensemble du continent, s'assombrissent. Ces économies dépendantes des ressources naturelles représentent plus de 60 pour cent du PIB total du continent, avec le PIB combiné des deux plus grandes économies sur le continent, le Nigeria et l'Afrique du Sud, représentant eux seuls environ 30 pour cent (FMI, 2015).⁹ En outre, quelques-unes des très grandes économies

7 Arbache et Page classent un pays comme riche en ressources si: (a) le revenu de l'énergie, des minéraux et des forêts d'un pays dépasse 5 pour cent du Revenu national brut (RNB) (appelé la «première année»); (b) la moyenne mobile de tels revenus dépasse 10 pour cent du RNB; (c) la part des produits primaires dans ses exportations est supérieure à 20 pour cent, pendant au moins une période de 5 ans suivant l'année initiale. En plus d'être trop complexes (nous obtenons un classement presque identique, si nous utilisons une version légèrement différente de l'indicateur de l'exportation, à savoir, 25 pour cent au lieu de 20 pour cent, comme nous le montrons dans le tableau 2.1), cette définition est problématique en ce qu'elle confond «la dépendance aux ressources» et «l'abondance des ressources». Un pays dépendant des ressources peut être abondamment doté de ressources naturelles, ou non. En dépit d'être très mal doté en ressources naturelles, la Corée du Sud en était fortement dépendante dans les années 1950, avec plus de 80 pour cent de son RNB à l'époque provenant des ressources naturelles (par exemple, le minerai de tungstène, le poisson), produisant très peu d'autres choses. De même, de nombreux pays africains dépendants de ressources naturelles ne sont pas très bien dotés en ressources naturelles (voir Chang, 2006b).

8 Il est à noter qu'un accroissement des prestations de services (surtout dans les domaines de la vente en gros et au détail, du tourisme et des transports) et des hausses de la productivité agricole ont également contribué quelque peu à l'accélération de la croissance en Afrique (voir ECA (2015)).

9 Algérie (209 milliards de dollars), l'Angola (124 milliards de dollars), et le Soudan (66 milliards de dollars) sont les autres grandes économies dépendantes des ressources naturelles.

dépendantes des ressources naturelles, comme l'Angola, l'Algérie, le Nigeria et le Soudan, sont proches d'une dépendance entière à ces ressources (voir la note 2 du **tableau 2.1**). Compte tenu de tout cela, une bonne performance de croissance du continent peut facilement s'évaporer.

b) La qualité de la croissance: Les impacts sur l'emploi et la pauvreté

Même si l'Afrique peut soutenir durablement sa récente croissance, la mauvaise qualité de cette croissance en Afrique, en termes d'emploi et de pauvreté, fait douter des effets positifs significatifs sur la vie des populations.

De 2000 à 2011, la part de la population en Afrique (hors l'Afrique du Nord) vivant avec moins de 2\$ par jour (PPA) a été réduite de 77,5 pour cent à 69,5 pour cent. Cependant, sur une période de temps plus longue, ce chiffre n'a présenté presque aucune amélioration; en 1981 (premières données disponibles), il a enregistré 72,2 pour cent.

Bien que la récente croissance économique en Afrique ait eu pour résultat un boom dans les prix et dans les exportations de ressources naturelles, son effet sur la croissance de la création d'emplois est resté marginal. La plupart des personnes entrant sur le marché du travail en Afrique se retrouve dans des emplois précaires, tels que des emplois informels ou non déclarés. En 2013 le taux d'emplois vulnérables en l'Afrique (hors l'Afrique du Nord) était estimé à 77,4 pour cent de l'ensemble des emplois, le taux le plus élevé de toutes les régions en développement dans le monde, à un niveau inférieur de 2,3 points de pourcentage par rapport à 2001 (OIT, 2014). Toutes les autres régions en développement ont montré une diminution plus importante du taux d'emplois précaires sur la même période, y compris celles ayant connu une croissance économique plus lente, comme l'Amérique latine et les Caraïbes (ibid).

The Economist a récemment publié un rapport sur l'état lamentable de la création de travail décent en Afrique, notant qu'une entreprise typique en Afrique a généralement 24 pour cent de personnes en moins dans ses livres que les entreprises équivalentes ailleurs, dû au nombre important de travailleurs informels dans les entreprises africaines (The Economist, 2014). La prochaine vague de jeunes éligibles au travail ne pourra tout simplement pas être en mesure de trouver des emplois autres que des activités douteuses dans le secteur informel, ou en travaillant pour leurs familles. Le dividende démographique supposé qui attend l'Afrique pourrait donc se révéler être une catastrophe démographique.

La récente croissance de l'Afrique était ainsi de mauvaise qualité, au regard de ses effets sur la pauvreté. Il est vrai que la situation de la pauvreté s'est améliorée (un peu) depuis l'aube de «l'émergence» de l'Afrique. De 2000 à 2011, la part de la population en Afrique (hors l'Afrique du Nord) vivant avec moins de 2\$ par jour (PPA) a été réduite de 77,5 pour cent

à 69,5 pour cent. Cependant, sur une période de temps plus longue, ce chiffre n'a présenté presque aucune amélioration; en 1981 (premières données disponibles), il a enregistré 72,2 pour cent (indicateur du développement dans le monde, 2015).

La comparaison entre les régions en développement dans le monde donne un motif de préoccupation encore plus grand. Les pays en développement de la région d'Asie orientale et Pacifique ont progressivement réduit ce taux, de 92,4 pour cent en 1981 à 22,7 pour cent en 2011. La même chose vaut pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, où il est resté au-dessus de 20 pour cent jusqu'en 2002, avant de chuter de façon spectaculaire à 9,3 pour cent jusqu'en 2011 (Ibid). En 1999, l'Afrique représentait à elle seule 21 pour cent de la pauvreté dans le monde. En 2008, ce chiffre avait atteint 29 pour cent (Africa Progress Panel, 2012), alors que le continent ne représentait que 15 pour cent de la population mondiale cette même année. De 2002 à 2010, la proportion de la classe moyenne africaine¹⁰ dans le monde est restée inchangée, se stabilisant à environ 2 pour cent, tandis que ce chiffre évoluait dans les autres régions en développement (ibid.).

Compte tenu de ces maigres impacts sur la pauvreté de la récente croissance de l'Afrique, on peut se demander si sa continuité va engendrer des effets positifs importants sur la vie de la plupart des populations sur le continent, en supposant qu'elle se maintienne.

c) L'état du secteur manufacturier de l'Afrique et son implication dans le développement futur de l'Afrique

La part négligeable du secteur manufacturier de l'Afrique dans le PIB explique en grande partie pourquoi la croissance du PIB par habitant a été si faible par rapport à ceux des pays en voie de développement en Asie orientale, et pourquoi la création d'emplois et la réduction de la pauvreté ont été beaucoup plus lentes que dans les autres régions en développement (voir Szirmai et Verspagen 2011; Noman et Stiglitz, 2011; et la CEA, 2015).

En fait, de 1980 à 2013, la part du secteur manufacturier dans la production économique sur le continent a baissé de plus de 12 pour cent à environ 11 pour cent, actuellement le plus bas taux de toutes les régions en développement dans le monde (CEA, 2015). Page (2012) compare l'état de la valeur ajoutée dans l'ensemble des secteurs des pays africains à celle d'un éventail de pays asiatiques: Chine, Inde, Indonésie, Corée, Malaisie, Philippines et Thaïlande, quand ils ont atteint un statut inférieur à revenu intermédiaire, avec une valeur de référence définit à 996\$ en 2009¹¹. La conclusion la plus frappante s'observe dans le secteur manufacturier, dont la part à la fois de l'emploi et de la valeur ajoutée dans un pays à faible revenu «typique» de l'Afrique est environ la moitié de la valeur de référence. En outre, la majorité des entreprises du secteur manufacturier dans les pays africains sont de petites tailles, informelles, et produisent des marchandises sur la base de ressources naturelles. Ce sont des caractéristiques généralement associées à des entreprises manufacturières à faible productivité.

¹⁰ La «classe moyenne mondiale», terme inventé par la Brookings Institution, inclut les personnes gagnant entre 10\$ et 100\$ (PPA) par jour.

¹¹ Le statut de revenu moyen inférieur est défini par la Banque mondiale, allant de 996\$ à 3945\$, selon les prix de 2009.

Tableau 2.1 **Les particularités du secteur manufacturier des économies africaines**

Pays	VAM par habitant en 1990, en\$	AM par habitant en 2010, en\$	PIB par habitant en 2013, en\$	Dépendant des ressources	Population en 2014, en milliers
Seychelles	622	1 300	15 186	0	91
Île Maurice	522	803	9 483	0	1 200
Afrique du Sud	551	567	6 889	1	54 000
Swaziland	311	496	3 474	0	1 200
Tunisie	253	501	4 316	0	11 000
Égypte	177	370	3 204	0	83 300
Namibie	92	363	6 038	1	2 300
Maroc	180	239	3 160	0	32 400
Libye	319	230	10 702	1	6 200
Gabon	163	201	10 965	1	1 700
Botswana	124	184	7 117	0	2 000
Cameroun	126	179	1 334	1	22 800
Algérie	179	175	4 633	1	39 900
Cap Vert	108	147	3 631	0	503
Côte D'Ivoire	112	99	1 403	0	20 800
Lesotho	44	97	1 201	0	2 000
Rep. Du Congo	62	67	3 222	1	4 500
Angola	26	62	5 245	1	22 100
Sao Tomé-et-Principe	34	61	1 567	0	197
Sénégal	57	56	1 047	0	14 500
Mozambique	15	47	604	1	25 800
Kenya	49	46	1 321	0	45 500
Tanzanie	19	45	944	0	50 700
Zambie	36	44	1 845	1	15 000
Burkina Faso	26	39	720	0	17 400
Soudan	19	37	1 838	1	38 700
Zimbabwe	106	36	1 028	0	14 600
Madagascar	30	28	462	0	23 500
Ghana	20	26	1 900	0	26 400
Togo	22	25	638	0	6 900

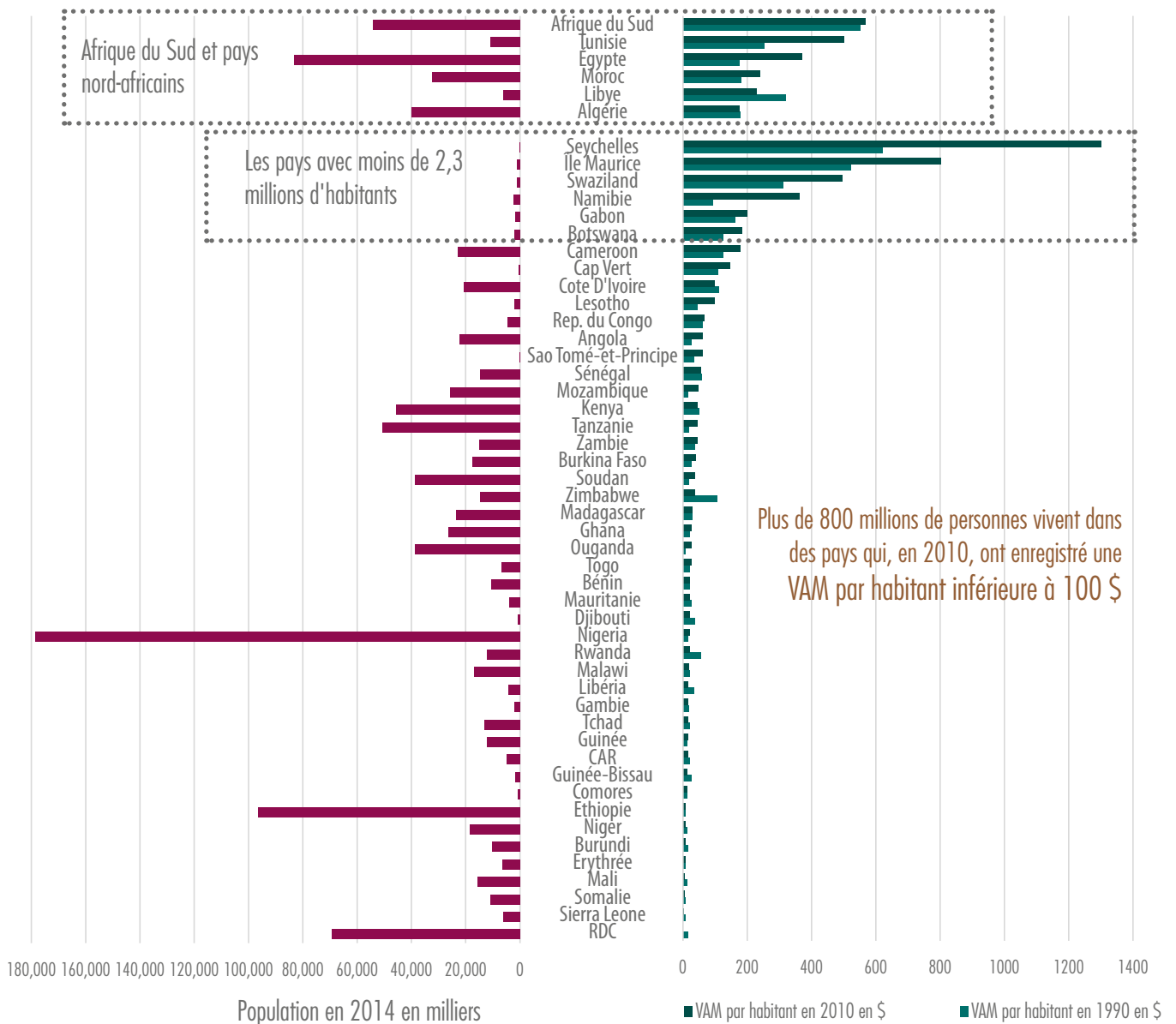
Country	1990 MVA per capita, \$	2010 MVA per capita, \$	2013 GDP per capita, \$	Resource-dependent	2014 Population, Thousands
Ouganda	9	25	694	0	38 800
Djibouti	37	22	1 592	0	900
Mauritanie	27	22	1 438	0	3 900
Bénin	21	22	805	0	10 600
Nigeria	15	21	3 082	1	178 500
Rwanda	56	21	696	0	12 100
Malawi	21	17	223	0	16 800
Liberia	34	16	480	1	4 300
Gambie	19	16	479	0	1 900
RCA	21	15	335	0	4 700
Tchad	22	15	1 176	1	13 200
Guinée	12	15	559	1	12 000
Guinée-Bissau	26	14	557	0	1 700
Comores	14	12	872	0	752
Niger	13	9	451	0	18 500
Burundi	16	7	303	0	10 400
Éthiopie	8	9	524	0	96 500
Érythrée	9	7	544	0	6 500
Mali	13	6	723	0	15 700
Somalie	8	5	N/A	N/A	10 800
Sierra Leone	9	3	802	1	6 200
RDC	16	1	410	1	69 300

Source: Calculs des auteurs basés sur l'ONUDI et la CNUCED (2011), l'ONUDI (2013), le FMI (2015) et l'indicateur du développement dans le monde (2015).

Notes

1. Les données pour la Guinée équatoriale ne sont pas disponibles. Les données du Soudan du Sud sont incluses dans celles du Soudan.
2. Nous classons un pays en tant que dépendant de ressources, si 25 pour cent ou plus de ses exportations étaient composées de combustibles et / ou de produits miniers, depuis 2000. Certains pays affichés dans le tableau ont une dépendance extrêmement élevée aux ressources (plus de 80 pour cent de leurs exportations sont en ressources naturelles). Ces pays sont l'Angola, l'Algérie, la Guinée, la Libye, le Nigeria et le Soudan.

Figure 2.2 Les particularités du secteur manufacturier des économies africaines



Source: Calculs des auteurs basés sur UNIDO et UNCTAD (2011), UNIDO (2013), IMF (2015) et WDI (2015).

Face à cela, il peut être souligné que la performance industrielle a été hétérogène selon les pays. Le **tableau 2.1** montre en effet que la VAM par habitant en Afrique, en 2010, variait de 1 300\$ (Seychelles) à 1\$ (RDC). Toutefois, cette diversité est plutôt trompeuse, si nous nous concentrons sur l'Afrique (hors l'Afrique du Nord).

Si l'on exclut les pays d'Afrique du Nord (Tunisie, Égypte, Maroc, Libye et Algérie) et l'Afrique du Sud, tous les pays affichant une VAM élevée ont une très petite population: le Botswana (2 millions), le Gabon (1,7 millions), Île Maurice (1,2 million), la Namibie (2,3 millions), les Seychelles (91 000) et le Swaziland (1,2 million) (chiffres de 2014). Si l'on exclut ces très petits pays, celui ayant la VAM par habitant la plus élevée en Afrique (hors Afrique du Nord et Afrique du Sud) est le Cameroun, avec une VAM de 179\$ par habitant. En d'autres termes, environ 95 pour cent de la population de l'Afrique (hors Afrique du Nord et Afrique du Sud) (plus de 800 millions de personnes) vivent dans des pays qui, en 2010, ont enregistré une VAM par habitant inférieure à 100\$ comme illustré par la **figure 2.2**. Pour mettre ces données en perspective, le Brésil enregistrerait en 2010 une VAM de 622\$, la Chine de 820\$, le Royaume-Uni de 3 162\$ et les États-Unis de 5 222\$.¹² En d'autres termes, si l'on exclut les pays d'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud, l'état lamentable du secteur manufacturier en Afrique est remarquablement homogène.

Une autre caractéristique importante observable à partir du **figure 2.2** est la corrélation entre la VAM par habitant et le PIB par habitant. Mis à part le Cap Vert (ayant une petite économie axée sur le service), aucun pays en Afrique, sauf le Botswana, ayant une VAM par habitant inférieure à 200\$, n'a réussi à dépasser un PIB par habitant de 1 900\$, sans être exceptionnellement riche en minéraux ou en pétrole.

¹² Ces quatre pays ont été choisis car ils possèdent tous une population de taille importante, mais une géographie, un revenu et un rendement du secteur manufacturier différents.

2.3. CONCLUSION

Ce chapitre a fait valoir qu'un climat, une géographie, une histoire et une culture «défavorables», ne sont pas des justifications suffisantes pour expliquer la mauvaise performance économique de l'Afrique. De nombreux pays, au cours du 19^e et 20^e siècle, ont défié ces facteurs méta-structurels pour parvenir au développement économique. Singapour s'est remarquablement bien développé, en dépit d'un climat tropical, et il en a été de même pour les pays scandinaves, le Canada, et les États-Unis, possédant pourtant un climat arctique et glacial, pouvant être aussi hostile au développement économique que le climat tropical. La Suisse et l'Autriche, dépourvus d'accès à la mer, sont devenus deux des pays les plus riches du monde. Les divisions ethniques en Suisse, en Belgique et dans d'autres pays européens n'ont pas empêché leur développement économique. Tous les pays aujourd'hui développés, ainsi que la Chine, ont eu la même faiblesse institutionnelle que l'histoire coloniale est censée avoir créé en Afrique. L'Allemagne, le Japon et la Corée ont défié ceux qui caractérisaient leur culture d'hostile au développement économique et ont alors construit des «miracles» économiques. Le développement économique a permis à tous les pays mentionnés ci-dessus de surmonter ces conditions. En d'autres termes, la corrélation et la causalité ont été confondues dans les arguments mettant l'accent sur les facteurs méta-structurels.

Compte tenu des revers de la croissance médiocre et l'amélioration du climat politique et économique dans la plupart des pays africains, certaines personnes ont adopté avec enthousiasme un nouveau discours, affirmant «l'émergence» de l'Afrique aujourd'hui. Et à bien des égards, l'Afrique se porte mieux – comparé à il y a 15 ans, le déficit fiscal a été réduit, il y a moins de conflits violents, les gens sont en meilleure santé, et l'accès public aux dispositifs informatiques et leur utilisation ont rapidement augmenté. Cependant, en matière de développement des capacités de production¹³ – le fondement du développement économique –, nous avons montré que cette «montée» est avant tout une frénésie. La croissance du PIB par habitant est en fait relativement faible, les taux de pauvreté et d'emploi précaires ne se sont pas réellement améliorés, et l'industrialisation ne s'étend pas, laissant douter de la durabilité de cette croissance.

Tous les pays ayant défié les obstacles méta-structurels à la croissance l'ont fait en augmentant leurs capacités productives: ils ont réorganisé et transformé leurs activités de production. Historiquement, cela s'est produit grâce à une expansion du secteur manufacturier, ayant une productivité plus élevée et une croissance plus importante que les autres secteurs. En outre, le secteur manufacturier, dans un pays économiquement arriéré, ne peut pas se développer sans une politique industrielle intelligente et cohérente, comme le démontrent les diverses théories économiques et les expériences historiques. Les théories et l'histoire de la politique industrielle représentent les deux enjeux vers lesquels nous nous tournerons dans les deux prochains chapitres.

13 Les capacités de production font référence aux aptitudes, aux connaissances de production et à l'expérience ancrés au sein des agents physiques et des organisations (voir Andreoni (2011) pour une taxonomie plus détaillée des capacités de production). Le développement des capacités de production comprend non seulement le développement des capacités des entreprises à produire des biens technologiquement plus avancés mais aussi l'infrastructure (ex. routes et électricité) et les institutions (ex. système financier) pour le soutenir.

Chapitre 3

Perspectives théoriques de la politique industrielle

Le débat autour de la politique industrielle a sans doute été le plus idéologique de l'histoire de l'économie. La preuve la plus tangible de la nature idéologique du débat sur la politique industrielle transparait à travers le débat sur les «miracles économiques» des pays d'Asie orientale tels que le Japon, la Corée du Sud et Taïwan. Il est difficile d'y croire aujourd'hui, mais jusque dans les années 1980, de nombreux économistes dominants niaient l'existence - sans parler de l'efficacité - d'une politique industrielle dans ces pays. Pourquoi ces économistes ont-ils fait cela, alors que, un rapide coup d'œil dans les journaux et magazines financiers - sans parler d'une brève visite de ces pays - leur aurait révélé à quel point leurs politiques industrielles étaient poussées, appliquées et envahissantes ? Ils ont fait cela parce que leur vision était basée sur la conviction idéologique qu'il est impossible qu'une économie prospère soit fondée sur des politiques interventionnistes (voir Chang, 1004a, ch. 3, pour un examen de cette ancienne littérature sur la politique industrielle de l'Asie orientale).¹⁴

Cela dit, les divergences d'opinions, quant à savoir si une politique industrielle est souhaitable, ne sont pas simplement idéologiques. Certaines divergences de vues tiennent de réelles divergences sur le plan des perspectives théoriques. Par conséquent, il importe d'examiner les arguments théoriques clés en faveur et en défaveur de la politique industrielle à l'intérieur du débat de même que les différentes appréciations quant à leur importance empirique.

3.1. DÉFINITION D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE: COMPARAISON POLITIQUE INDUSTRIELLE GÉNÉRALE – POLITIQUE INDUSTRIELLE SÉLECTIVE

S'il est une chose ayant rendu le débat sur la politique industrielle particulièrement controversé, c'est qu'il n'y a même pas eu consensus sur ce que constitue une politique industrielle. La définition la plus simple serait de parler de toute politique influant sur l'évolution de l'industrie, en particulier sur le secteur manufacturier («industrie» comprenant non seulement le secteur manufacturier, mais aussi les secteurs comme l'exploitation minière et l'électricité). Mais la plupart des gens engagés dans le débat ont tendance à définir la politique industrielle à partir de ce qui est connu comme étant «la politique industrielle sélective» ou «le ciblage», qui est la définition que nous adoptons dans ce rapport. Voilà donc une politique qui favorise délibérément certaines industries - ou même certaines sociétés - par rapport à d'autres, à l'égard des signaux du marché, généralement pour améliorer leur efficacité et promouvoir la croissance de leur productivité pour les industries ciblées ainsi que pour l'ensemble de l'économie,

¹⁴ Par exemple, pas plus tard qu'en 1988, Bela Balassa, l'éminent économiste néoclassique du commerce faisait valoir que «en dehors de la promotion de la construction navale et de l'acier, [le rôle de l'État en Corée] était de créer une infrastructure moderne, de fournir un système d'incitations stable et de veiller à ce que la bureaucratie gouvernementale favorise les exportations plutôt que de les freiner» (Balassa, 1988, p. S286).

mais également pour gérer le déclin des industries en douceur (voir Chang, 1994a, ch. 3, et Chang, 2011, pour des échanges sur la définition de la politique industrielle).

De nos jours, contrairement à l'apogée du fondamentalisme de marché des années 1980 et 1990, peu de gens nieraient qu'il y a des cas où l'intervention de l'État dans le développement industriel est justifiée. Cependant, le courant dominant contemporain insiste sur le fait que la politique industrielle doit se vouloir «générale» (ou fonctionnelle, ou horizontale) plutôt que «sélective» (sectorielle ou verticale). Il fait valoir que l'État devrait se concentrer sur la fourniture de choses telles que l'éducation, la recherche et le développement et les infrastructures qui profitent à tous les secteurs de façon égale (mais qui sont susceptibles d'être sous-fournies par le marché), plutôt que d'essayer de «choisir des gagnants» en favorisant certaines industries ou sociétés (nous y reviendrons un peu plus tard).

La première difficulté avec cette vision est que la distinction entre les politiques industrielles sélectives et générales ne peut pas mener bien loin. Dans un monde aux ressources limitées, toute politique, aussi «générale» qu'elle puisse paraître, a des effets discriminatoires qui finissent par créer un ciblage. Ce point de vue est plus facile à voir relativement à la recherche et le développement. Un gouvernement qui attribue des subventions à la recherche et le développement favorise implicitement davantage les secteurs à plus forte intensité de haute technologie de la recherche et du développement. Cependant, le point de vue vaut également pour les infrastructures et l'éducation, particulièrement à leurs niveaux les plus élevés. Nous ne construisons pas d'infrastructures abstraites, mais soit une route entre une région horticole exportatrice et un aéroport ou un chemin de fer entre une fonderie de cuivre et un port maritime. Construire un chemin de fer au lieu de la route signifie que le gouvernement favorise l'industrie du cuivre. De la même manière, nous ne formons pas d'ingénieurs génériques, mais soit des ingénieurs chimistes, soit des ingénieurs électroniciens. Par conséquent, un gouvernement qui fournit plus de financements à des services d'ingénierie de l'électronique qu'aux départements d'ingénierie chimique choisit de fait l'industrie électronique plutôt que l'industrie chimique. Les seules politiques pouvant véritablement être appelées «générales» sont celles qui concernent l'éducation de base et la santé, qualifier les politiques industrielles étire vraiment la notion au-delà du raisonnable.

Vu sous cet angle, il y a du ciblage et de la sélectivité impliqués dans pratiquement toute mesure de politique industrielle, même si on la définit couramment comme étant une mesure «générale». Pour le dire de façon spectaculaire, cibler ou ne pas cibler là n'est pas la question. La véritable question est de savoir comment cibler et quoi cibler exactement.

Si un certain degré de ciblage est inévitable, on peut le demander, peut-on au moins dire que moins une politique est ciblée, meilleur c'est ? Cela ne peut pas être le cas, car plus une politique est ciblée, plus le suivi des bénéficiaires est facile. Cela signifie par conséquent que les «fuites» au niveau de la politique (disons à cause du trop peu d'efforts optimaux pour augmenter la productivité de la part des bénéficiaires de la politique, ou à cause de la corruption) seront moindres, ce qui rendra la politique plus rentable. En effet, les économistes classiques recommandent le ciblage plus précis en matière de politique sociale pour

cette raison (pour le ciblage de la politique sociale, voir Mkandawire 2005). Bien entendu, il y a un prix à payer à faire du ciblage. Par exemple, un ciblage trop précis peut, dans un monde d'incertitude fondamentale, être mauvais, car il «met tous ses œufs dans le même panier». Il peut aussi rendre le lobbying plus facile, permettant ainsi aux entreprises de continuer à recevoir le soutien de l'état en dépit d'un défaut à livrer les résultats attendus. Ou si une politique est trop bien ciblée, elle fera en sorte que les bénéficiaires soient trop faciles à identifier, ce qui rend difficile, pour le gouvernement de maintenir le mythe nécessaire selon lequel ses politiques sont impartiales. Et ainsi de suite.

Vu sous cet angle – comme tout autre type d'action humaine, cela comporte à la fois des coûts et des avantages et le fait que le bénéfice net possible d'une politique moins ciblée soit plus élevé, dépendra d'une multitude de facteurs: la nature de la technologie¹⁵, les capacités administratives de l'État¹⁶, l'organisation de l'industrie concernée¹⁷, et l'économie politique du pays¹⁸. S'il nous est permis de faire quelque déclaration généralisable que ce soit quant au ciblage, ce serait en somme que la relation entre le degré de ciblage et le succès de la politique est susceptible d'être non-linéaire - un certain degré de ciblage étant inévitable, alors qu'il pourrait être souhaitable d'en avoir davantage, mais trop pourrait s'avérer nuisible. Compte tenu de tout cela, nous devrions renoncer à la prétention que l'on peut «ne pas cibler», puis tenter d'accéder au meilleur degré de ciblage possible, lequel pourrait varier d'un pays ou d'une industrie à l'autre.

15 En développant une industrie avec une technologie plus complexe et donc, plus difficile à apprendre, cette dernière peut exiger davantage de soutiens à l'égard d'une politique sur mesure que le développement d'une industrie ayant une technologie simple.

16 Un État ayant de faibles capacités administratives peut s'en tirer mieux avec une mise en œuvre comportant des politiques très ciblées sur quelques industries, plutôt que des politiques générales nécessitant beaucoup de surveillance sur le terrain (par exemple, les programmes de prêts subventionnés pour un grand nombre de petites et moyennes entreprises).

17 Une association forte de l'industrie rendra une politique industrielle davantage ciblée plus rentable, car elle saura mieux contrôler le respect de la politique et ainsi, réduire les fuites.

18 Un pays aux prises avec beaucoup de corruption de haut niveau, mais peu de petite corruption pourra mieux s'en tirer avec des politiques généralisées, car elles permettront de réduire le risque que soient détournés les programmes de la politique industrielle par de puissants groupes de pression. En revanche, un pays aux prises avec la combinaison de corruption inverse, peut être avantagé par les programmes davantage ciblés gérés à un haut niveau, puisque la fuite vers le bas engendrée par la corruption y est moins probable.

3.2. POURQUOI LE SECTEUR MANUFACTURIER ?

Avant de débattre sur la question de savoir si le gouvernement devrait tenter de développer «artificiellement» des industries ciblées par le biais de la politique industrielle, nous devons nous demander si les industries manufacturières doivent constituer le sujet de la politique «industrielle».

En théorie, le développement économique d'un pays peut être fondé sur une industrie; le secteur manufacturier, les services ou l'agriculture (et autres industries de ressource naturelle), comme nous le mentionnions plus haut (au point 3.1). Et de fait, dans la pratique, nombreux sont les exemples de politiques industrielles axées sur l'agriculture ayant connu le succès (par exemple, l'agriculture danoise de la fin du 19^e et du début du 20^e siècle, tel que discuté dans Chang, 2009; l'agro-industrie au Brésil et au Chili, tel que nous le verrons au Chapitre 4) ou sur des services (par exemple, les services financiers en Grande-Bretagne ou à Dubaï, la logistique à Singapour, le tourisme au Rwanda, comme nous le mentionnons au Chapitre 4). Par ailleurs, il y a une montée dans l'opinion à l'effet que les services se font plus importants que le secteur manufacturier et qu'ainsi les pays devraient et peuvent se développer à partir des services.

Donc, avant de passer à la discussion sur les théories de la politique industrielle au chapitre suivant, dans la présente rubrique nous nous demanderons ce qui justifie la concentration sur le secteur manufacturier dans la stratégie de développement, et si cette concentration est toujours justifiée (si tant est qu'elle ne l'ait jamais été) et, plus précisément, si l'Afrique peut - et même doit - suivre une stratégie de développement différente de celles que suivaient par le passé, les pays riches d'aujourd'hui, qui se concentrent davantage sur les services.

3.2.1. Le secteur manufacturier en tant que moteur du développement économique

À travers l'histoire du capitalisme, le secteur manufacturier a été le moteur du développement économique. Très peu de pays ont développé leur économie sans développer une solide base industrielle - tant et si bien que les termes «pays industrialisé» et «pays développé» sont souvent utilisés de manière interchangeable. Il y a de bonnes raisons pour qu'il en soit ainsi, mais deux d'entre elles ressortent (voir Chang et coll., 2013 et Chang, 2014 pour plus de détails).

Tout d'abord, grâce au fait qu'il se prête beaucoup plus facilement au traitement mécanique et chimique qu'à d'autres types d'activités économiques, le secteur

À travers l'histoire du capitalisme, le secteur manufacturier a été le moteur du développement économique. Très peu de pays ont développé leur économie sans développer une solide base industrielle...

manufacturier connaît une croissance de productivité plus rapide que l'agriculture ou les services. Les gains de productivité en agriculture sont très limités par la nature en termes de temps, d'espace, de sol et de climat. De par leur nature même, nombre d'activités de service sont intrinsèquement imperméables aux gains de productivité. Dans certains cas, l'augmentation même de la productivité peut anéantir le produit même - si un quatuor à cordes exécute une pièce de vingt-sept minutes en neuf minutes, nous ne dirons pas que sa productivité a triplé. Pour certains autres services, la productivité apparemment plus élevée peut provenir de l'amenuisement du produit. Grand nombre d'augmentations de productivité du service au détail dans les pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni ont été réalisées en abaissant la qualité du service au détail - un moins grand nombre de représentants, de longs trajets vers le magasin, de plus grandes files d'attente à la livraison, etc. La crise financière mondiale de 2008 a également révélé que la plus grande part de la croissance récente de la productivité au niveau de la finance avait été réalisée par l'amenuisement du produit - qui consiste à créer des produits trop complexes, plus risqués, voire frauduleux.

Deuxièmement, les actes du secteur manufacturier en tant que «centre d'apprentissage» de l'économie au sens où il joue le rôle de premier plan dans la diffusion du progrès technologique. En raison de sa capacité à influencer les facteurs de production au sein d'autres secteurs, ce qui se passe dans le secteur manufacturier fut d'une extrême importance pour la croissance de la productivité d'autres secteurs. Le secteur manufacturier a généré toute une gamme de moyens de production pour l'agriculture (par exemple, les produits chimiques, les engrais, les pesticides et les machines agricoles) et les services (par exemple, le matériel de transport, la technologie informatique et les entrepôts mécanisés) ayant haussé la productivité de ces secteurs. La diffusion technologique vers d'autres secteurs prend également forme par le biais d'innovations organisationnelles provenant du secteur manufacturier. À titre d'exemple, ces jours-ci, de nombreux restaurants de restauration rapide emploient des techniques «d'usine», ce qui transforme la cuisine en un travail d'assemblage allant parfois même jusqu'à transporter la nourriture par bandes transporteuses. Comme autre exemple, les grandes chaînes de vente au détail - qu'elles soient des supermarchés, des chaînes de magasins ou de boutique de vêtements, ou des détaillants en ligne - mettent en pratique des techniques de gestion d'inventaire modernes, élaborées dans le secteur manufacturier. Même dans le secteur agricole, la productivité a été accrue dans certains pays grâce à l'application d'un savoir-faire organisationnel propre au secteur manufacturier, tels l'alimentation contrôlée par ordinateur ou le contrôle de température (l'agriculture néerlandaise en est ici le premier exemple).

3.2.2. Sommes-nous arrivés à l'ère post-industrielle ? Secteur manufacturier par opposition aux services

Le secteur des services en est venu à dominer la structure économique de nombreuses économies dans la seconde moitié du 20^e siècle et plus encore au 21^e siècle, à la fois en matière de résultats et d'emploi. Il y a une conviction grandissante voulant que désormais nous soyons arrivés à «l'ère post-industrielle» et donc que les services doivent être le moteur du développement économique. Cela apparaît particulièrement évident dans les économies évoluées, mais également dans de nombreux pays africains, la croissance des services (notamment du tourisme et des télécommunications), plutôt que du secteur manufacturier, est devenue une stratégie de base afin de se diversifier en réduisant la dépendance aux

matières premières (voir ACET, 2014 et ECA, 2015). Il y a de bonnes raisons de prendre au sérieux la montée du secteur des services.

Étant donné les augmentations massives de la taille des entreprises, il est désormais plus rentable de se procurer certains services auprès de prestataires spécialisés plutôt que de les produire au sein d'une entreprise de production (ce qui fut largement le cas dans le passé). Les télécommunications, la finance et les services aux entreprises sont désormais organisés selon un modèle s'apparentant au secteur manufacturier, puisque les économies d'échelle et le progrès technologique s'intègrent plus facilement dans ces services pour en accroître l'efficacité. À l'intérieur de certains services numérisés, particulièrement dans les économies évoluées, les coûts marginaux liés à la fourniture d'une unité de service supplémentaire se sont approchés de zéro, ce qui y a rendu les économies d'échelle encore plus prédominantes que dans le secteur manufacturier.

En outre, les révolutions dans les TIC et les technologies du transport ont rendu un plus grand nombre de services «commercialisables», facilitant ainsi l'accroissement des résultats. L'Inde est souvent citée en exemple comme étant une économie ayant réussi grâce à l'exportation de services tels que les logiciels, la comptabilité et la lecture d'imageries médicales numérisées.

Le Rwanda est un autre exemple de pays qui au cours des 10 dernières années a considérablement augmenté ses recettes en devises grâce à l'expansion de son tourisme, par exemple l'observation des gorilles.

Vu sous cet angle, il y a de bonnes raisons pour lesquelles les services devraient jouer un rôle plus important dans la formulation de la stratégie de développement aujourd'hui, comparativement à il y a, disons 20 ou 30 ans. Cependant, il y a aussi de bonnes raisons d'être sceptique face au discours de l'ère «post-industrielle».

D'abord, la baisse de l'importance du secteur manufacturier est en partie une illusion. Une grande part de la chute apparente du secteur manufacturier dans le PIB des économies évoluées est due à la baisse des prix des produits. Cela est dû à une croissance plus accélérée de leur productivité au sein de leur production. Il suffit de songer à quel point les ordinateurs et les téléphones mobiles sont devenus moins coûteux (en maintenant constante la qualité), par rapport aux coûts des coupes de cheveux ou des repas pris à l'extérieur. Lorsque l'on tient compte de cet effet relatif des prix et que l'on recalcule les actions des divers secteurs en prix constants (ce qui veut dire, en appliquant les prix de l'année en cours à des quantités produites pour l'année suivante), par opposition aux prix courants, la part de production n'a pas beaucoup diminué dans la plupart des pays riches (Chang, 2014, p. 265).

Il y a une conviction grandissante voulant que désormais nous soyons arrivés à «l'ère post-industrielle» et donc que les services doivent être le moteur du développement économique. Cela apparaît particulièrement évident dans les économies évoluées, mais également dans de nombreux pays africains, la croissance des services (notamment du tourisme et des télécommunications), plutôt que du secteur manufacturier, est devenue une stratégie de base afin de se diversifier en réduisant la dépendance aux matières premières

Dans certains d'entre eux, comme les États-Unis, la Suisse, la Finlande et la Suède, lorsqu'elle est calculée en prix constants, elle a en fait augmenté.¹⁹

Deuxièmement, la croissance du secteur des services est également un peu une illusion. Un grand nombre de services qui sont à présent fournis par des sociétés indépendantes domestiques ou étrangères étaient auparavant fournis au sein des sociétés manufacturières (par exemple, la restauration, les gardes de sécurité, certaines activités de conception et d'ingénierie).

Les traits bénéfiques qu'a le secteur manufacturier pour le développement économique discuté jusque-là s'appliquent à la fois aux pays à faible revenu et à revenu élevé. Mais pour les pays africains qui se caractérisent souvent par leur dépendance aux produits de base, il y a des avantages supplémentaires à diversifier leur économie vers le secteur manufacturier.

Troisièmement, de nombreux services ayant connu une croissance rapide au cours des dernières décennies sont fortement tributaires des sociétés manufacturières en tant que clients. Parmi ces dernières, l'on retrouve les services bancaires, les communications, l'assurance et, chose encore plus importante, les services aux producteurs, tels que les transports, la conception, la vente au détail, l'ingénierie et les conseils en gestion. Ces services ne peuvent pas prospérer sans un secteur manufacturier fort. Dans une certaine mesure, un pays peut se spécialiser dans l'exportation de ces services à la production à haute valeur ajoutée, mais, étant donné les avantages des bureaux communs de la société manufacturière et des services leur étant fournis, ces pays perdant leurs bases manufacturières sont éventuellement susceptibles de perdre également ces fournisseurs de services.

Quatrièmement, la plupart des services se caractérisent par un faible potentiel de commercialisation, car ils requièrent que les consommateurs et les producteurs se situent au même endroit comme pour le nettoyage à sec, l'esthétique, les services publics ou l'éducation.

Personne n'a encore inventé une façon d'offrir une coupe de cheveux ou du nettoyage à longue distance. Cela signifie que les pays comptant sur leur secteur des services pour leur croissance économique finiront par devoir affronter des contraintes de balance commerciale. Les services sont effectivement restés gelés à 20 pour cent du commerce international depuis les années 1990. Entre 2004 et 2011, même en Inde, qui est censée être un modèle de «développement économique axé sur les services», les excédents du commerce de services ne couvraient que 17 pour cent de son déficit commercial en biens. (Chang, 2014). Tôt ou tard, l'Inde devra faire face à ce problème de balance commerciale.

3.2.3. Le secteur manufacturier et les pays africains

Les traits bénéfiques qu'a le secteur manufacturier pour le développement économique discuté jusque-là s'appliquent à la fois aux pays à faible revenu et à revenu élevé. Mais pour les pays africains qui se caractérisent souvent par leur dépendance aux produits

¹⁹ Aux États-Unis et en Suisse, cette part a augmenté d'environ 5 pour cent au cours des deux dernières décennies. En Finlande et en Suède, la part a en fait augmenté de près de 50 pour cent au cours des dernières décennies.

de base, il y a des avantages supplémentaires à diversifier leur économie vers le secteur manufacturier.

Premièrement, tel que le postule la thèse Prebisch-Singer, les termes de l'échange (TOT) pour les produits primaires se détérioreront au fil du temps, faisant que la perspective du développement économique fondée sur les produits primaires s'affaiblisse à long terme (Spraos, 1983, fournit un examen complet sur le sujet). Il y a un certain nombre de raisons à cela. La première est la loi d'Engel, ou la faible élasticité de revenu de la demande en produits agricoles - au fur et à mesure que les revenus s'accroissent à travers le monde, les demandes relatives à ces produits chutent. La seconde est le fait que les pays se spécialisant dans les produits manufacturés ont la possibilité de présenter des substituts synthétiques aux produits de base - comme ce fut le cas avec les produits comme le guano, le salpêtre, et les teintures naturelles, l'invention des substituts synthétiques réduit la demande des produits de base et donc entraîne leurs prix à la baisse. La troisième est le fait que contrairement aux industries manufacturières, les industries de produits de base sont caractérisées par des marchés concurrentiels. Ce qui signifie que les producteurs de produits de base (principalement installés dans les pays en développement) doivent passer aux consommateurs tous les surplus générés par leur croissance de productivité, tandis que les producteurs manufacturiers (principalement basés dans les pays riches) peuvent s'approprier plus facilement ces excédents en facturant les clients à des prix plus élevés parce que la plupart d'entre eux opèrent au sein de marchés oligopolistiques.

Ensuite, le secteur manufacturier semble dominer pour ce qui est des emplois salariés, dans les pays en développement (OIT, 2014). Comme nous l'avons mentionné précédemment, la plus grande part de la force de travail africaine est coincée dans des emplois précaires avec des ententes non contractuelles, dans des secteurs non organisés, surtout dans l'agriculture. La plupart des emplois du secteur manufacturier (du moins ceux des sociétés exportatrices) dans les pays en développement sont offerts par le biais de canaux organisés et fournissent un flux de revenu beaucoup plus stable. Ils sont également soumis aux lois du travail du pays et à une législation sur le salaire minimum.

Troisièmement, la diversification vers un secteur manufacturier plus dynamique permettra de réduire les risques macroéconomiques associés à la dépendance aux produits de base. Depuis au moins les années 1970, les prix des produits de base ont été beaucoup plus volatils que les produits manufacturés²⁰. Cela facilite la tâche de la gestion macroéconomique et des politiques de stabilisation, en particulier pour les pays dont les recettes d'exportation sont fortement dépendantes des matières premières. En outre, la relative facilité de la collecte des recettes fiscales du commerce international combinée au fait que les leviers fiscaux alternatifs manquent aux pays africains signifie que les recettes fiscales africaines sont très vulnérables aux fluctuations des prix à l'exportation.

20 La volatilité des prix des matières premières peut être en partie expliquée par leur sensibilité aux variations d'approvisionnement et de demande mondiales. La fin des accords internationaux sur les matières premières dans les années 1980, qui visait à stabiliser les prix des produits de base grâce à des programmes de gestion des approvisionnements et à des offices de commercialisation, a également eu un impact. Niskanke (2010) souligne que, suite au ralentissement mondial des marchés boursiers en 2002, les marchés à terme et les marchés de produits dérivés se sont élargis à des produits et services cibles dans le cadre d'une stratégie de diversification de leur portefeuille. Par conséquent, la présence de commerçants avec peu d'intérêt dans le commerce de marchandise physique, que l'on appelle les commerçants qui font du bruit, se sont multipliés. Ces commerçants sont connus pour faire des prix, des actifs plus volatils que ce qu'impliqueraient les «facteurs fondamentaux des marchés».

3.3. DEUX VISIONS OPPOSÉES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE: AVANTAGE COMPARATIF ET PROMOTION DE L'INDUSTRIE ÉMERGENTE

Comme nous le verrons à la rubrique 3.4, il existe de nombreux arguments en faveur et en défaveur de la politique industrielle. Quoi qu'il en soit, par rapport à la politique industrielle dans les pays en développement, la division fondamentale réside entre deux visions divergentes quant au développement économique, c'est-à-dire la théorie de l'avantage comparatif et la théorie de la promotion de l'industrie émergente. Voilà pourquoi avant même de discuter des arguments plus détaillés à la rubrique 3.3, nous devons comprendre comment ces deux visions divergent, mais aussi, contrairement à la perception habituelle, se chevauchent à certains égards importants. Telle est la tâche vers laquelle nous nous tournons dans la présente rubrique.

3.3.1. La théorie de l'avantage comparatif

La notion d'avantage comparatif est souvent mal comprise. De nombreux économistes professionnels affirment même des choses comme «tel ou tel pays pauvre n'a pas d'avantage comparatif dans quoi que ce soit», bien que cela soit une impossibilité logique. Tous les pays, qu'importe à quel niveau d'inefficacité ils peuvent se trouver sur l'échelle des normes internationales, possèdent un avantage comparatif d'un ordre ou d'un autre en quelque chose. Posséder un avantage comparatif en quelque chose ne signifie pas que le pays est meilleur que les autres; cela veut simplement dire que parmi toutes les activités qu'il lui est permis d'exercer, le pays en question s'illustre dans cette activité particulière. En d'autres termes, un pays a un avantage comparatif dans une activité pour laquelle elle est la moins mauvaise, ou la meilleure, si vous vous trouvez dans un pays au sommet de la hiérarchie économique.

La beauté du concept est que, même si un pays est le plus (le moins) efficace à tout produire, il profitera quand même d'échanges commerciaux avec d'autres pays, parce que de se spécialiser dans des produits pour lesquels il est le meilleur (ou du moins, le moins mauvais) lui permet de maximiser sa production et, par le biais du commerce international, sa consommation. Il en résulte que toute politique industrielle qui cherche à promouvoir les industries dans lesquelles le pays ne dispose pas d'un avantage comparatif est néfaste.

La notion d'avantage comparatif a été systématiquement élaborée par l'économiste classique David Ricardo. Cependant, la version classique de la théorie de l'avantage comparatif est très différente de la version moderne de style néoclassique, connue comme la version Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS). Dans la version classique, la source de l'avantage comparatif réside dans les différences de technologies, ou dans

l'utilisation d'une terminologie plus moderne dans leurs capacités de production.²¹ En revanche, dans la version néoclassique (HOS) (à laquelle nous allons nous consacrer pour le reste de la rubrique, puisqu'elle représente la version dominante de la théorie de l'avantage comparatif d'aujourd'hui), les capacités de production n'y figurent même pas.

Dans la version du HOS, on suppose qu'il existe une pratique technologique exemplaire (définie en matière de combinaison de capital et de travail utilisés) pour chaque produit et, plus important encore, que tout pays peut utiliser cette technologie - d'autres termes, tous les pays sont supposés avoir les mêmes capacités de production. La source de l'avantage comparatif de la version de HOS réside dans les différences de dotations des facteurs de production entre les pays (capital et travail - parfois la terre est ajoutée en tant que voie de procuration des ressources naturelles). Dans cette version, donc, si un pays tel que l'Éthiopie ne produit pas la Lexus, ce n'est pas parce qu'il ne le peut pas, mais parce qu'il ne le devrait pas - la technologie utilisée pour la production de la Lexus est à très forte intensité de capital, alors que l'Éthiopie a (en termes relatifs) beaucoup de main-d'œuvre et très peu de capital, ce qui signifie que l'Éthiopie ne dispose pas d'un avantage comparatif à produire la Lexus et serait donc désavantagée de s'y spécialiser, même si elle peut être parfaitement capable de la produire.

Cela va à l'encontre des réalités économiques. Tel que l'argument de l'industrie émergente que nous allons bientôt examiner le souligne, ce qui fait vraiment que les pays pauvres soient pauvres, c'est la pauvreté de leurs capacités de production. En effet, même au sein des industries dans lesquelles il est censé se trouver un avantage comparatif (comme le vêtement, le textile et la chaussure), les producteurs des pays pauvres ont du mal à s'établir, car ils ne disposent pas des capacités technologiques et organisationnelles nécessaires à organiser la production et à vendre les produits (spécialement à l'exportation) de manière efficace.

De ce point de vue, le principal défi pour les pays en développement est de trouver un moyen de changer délibérément ces capacités - grâce à une combinaison adéquate d'efforts de la part du secteur privé (afin d'accroître les capacités de production grâce à des investissements dans des équipements physiques, dans la formation des travailleurs, dans le perfectionnement des compétences de gestion, la Recherche et développement (R et D) et ainsi de suite) et l'intervention de la politique publique (en particulier de la politique industrielle, mais aussi plus d'investissements «horizontaux» afin d'améliorer l'infrastructure physique, les institutions économiques, l'éducation, la R et D de base, etc.).

²¹ Dans la version classique, qui est basée sur la théorie de la valeur du travail, cette différence est représentée par le différent nombre d'heures de travail dont chaque pays a besoin pour produire le même produit.

Une des façons de voir l'importance d'une action délibérée de la part de l'État dans l'élaboration de son modèle commercial et d'autres modèles de développement économique subséquents est de se souvenir que bon nombre des avantages comparatifs naturels que possèdent prétendument les pays en développement sont tout sauf «naturels». Le Kenya a un avantage comparatif dans la ressource «naturelle» appelée le thé seulement parce que les Britanniques ont pris des plantes de thé en Chine et ont mis en place des plantations de thé dans ses colonies. Le Ghana et la Côte d'Ivoire ont des avantages comparatifs «naturels» dans le cacao, une plante du Mexique, seulement parce que les Britanniques et les Français ont chacun décidé de cultiver la plante de cacao dans leurs colonies d'Afrique occidentale. On peut en dire autant du caoutchouc malaisien (les Britanniques l'ont sorti du Brésil), du café indonésien (les Hollandais l'ont transporté depuis l'Afrique) et du bœuf argentin (les Espagnols ont exporté les bovins depuis l'Europe). En d'autres termes, les avantages comparatifs «naturels» de nombreux pays sont le produit de la politique industrielle d'un autre pays.

Compte tenu de tout cela, il est raisonnable de dire que la version (HOS) néoclassique sur la théorie de l'avantage comparatif ignore le principal défi du développement économique - à savoir, la difficulté d'accroître les capacités de production. Ou, pour le dire de façon légèrement différente, le problème avec la version de HOS n'est pas tant qu'elle est fautive dans ses limites, mais il s'agit d'une mauvaise théorie pour analyser le développement économique.

Après avoir précisé ses limites, soulignons que la théorie de l'avantage comparatif devrait être prise au sérieux.

Tout d'abord, même si un pays utilise la politique industrielle en vue de promouvoir les industries contre son avantage comparatif, la théorie peut encore représenter un guide utile pour les décideurs de politique industrielle les aidant à comprendre quels seront les gains possibles de leur politique et quelle est l'ampleur du risque encouru. D'une manière générale, si les exigences technologiques de la nouvelle industrie (si vous utilisez la version classique) et les exigences de facteur (si vous utilisez la version néoclassique) sont très différentes de celles utilisées pour les industries dans lesquelles le pays a actuellement un avantage comparatif, les gains réalisés en réussissant seront importants, mais les coûts en cas d'échec le seront tout autant.²² De ce point de vue, la théorie de l'avantage comparatif est comme une boussole - elle est utile, car elle peut vous indiquer où vous vous trouvez en ce moment, mais elle ne vous dira pas où aller ni comment vous rendre à destination.

Deuxièmement, même si un pays cherche à développer un certain nombre d'industries défiant l'avantage comparatif, le gros de ses recettes d'exportation et de ses emplois doit provenir d'industries se conformant à l'avantage comparatif, alors les décideurs de politiques industrielles doivent prendre ces industries au sérieux. Pour la plupart des pays, les recettes d'exportation fourniront la majeure partie des échanges avec l'étranger, afin d'acheter des technologies de pointe (soit par l'importation de machines ou par l'achat de licences de technologie). En effet,

22 Cette déclaration s'aligne avec - mais va beaucoup plus loin que - la théorie néoclassique modifiée de l'avantage comparatif élaborée par Lin (2012) et d'autres. Ils ont suggéré que les pays en développement ne devraient pas suivre leurs avantages comparatifs actuels, mais devraient anticiper leur avantage comparatif futur en développant délibérément des industries qui ont des avantages comparatifs dans d'autres pays et qui sont plus - mais pas tellement plus - développés qu'eux (le guide pratique de Lin fait état des pays ayant un revenu par habitant de 2 à 4 fois plus élevé). Bien entendu, une fois que vous acceptez que les pays puissent et devraient dévier de leur avantage comparatif actuel, la décision devient une prise de risque le long d'un continuum: logiquement, il n'y a pas d'industrie qu'un pays ne puisse promouvoir qui soit en compétition avec son propre avantage comparatif - c'est seulement que plus une industrie s'éloigne de l'avantage comparatif actuel d'un pays plus il devient risqué d'en faire la promotion, mais plus la récompense sera grande.

dans les années 1970 et 1980, même si la Corée du Sud s'affairait à développer des industries comme l'acier, l'automobile, la construction navale, ou des semi-conducteurs, le gouvernement sud-coréen s'est assuré d'encourager l'avantage comparatif conforme à l'industrie comme le textile, le vêtement et la chaussure. En outre, le gouvernement sud-coréen a dû (comme les pays en développement contemporains tels que le Vietnam et l'Éthiopie le font) utiliser la politique industrielle pour maintenir la compétitivité de ces industries au niveau international. Il a fourni à ces industries des subventions à l'exportation, des soutiens à la commercialisation des exportations (par l'intermédiaire de l'État, KOTRA), des subventions pour les investissements physiques visant à moderniser la technologie et des incitations pour les investissements directs étrangers (IDE) dans les zones franches d'exportations désignées de ces industries²³.

3.3.2. La théorie de la promotion de l'industrie émergente

La théorie de la promotion de l'industrie émergente offre une tout autre vision du développement économique de celui qu'offre la théorie de l'avantage comparatif. Selon cette théorie, la pauvreté des capacités de production est considérée comme la principale cause du sous-développement, et le développement de telles capacités, comme l'essence du développement économique.

Beaucoup de gens peuvent trouver étonnant que la promotion de la théorie de l'industrie émergente soit encore plus ancienne que la version classique de la théorie de l'avantage comparatif - sans parler de la version néoclassique; elle fut inventée à la fin du 18^e siècle, alors que la théorie de Ricardo a été élaborée au début du 19^e siècle. Ils seraient davantage étonnés que cette théorie a été inventée par nul autre que le tout premier ministre des Finances du champion actuel du marché, soit les États-Unis.

Alexander Hamilton, premier secrétaire du Trésor des États-Unis (ou ce qui pourrait être appelé ministre des Finances dans d'autres pays) a présenté son rapport sur les manufactures devant le Congrès américain en 1791. Dans ce rapport, Hamilton faisait valoir que le gouvernement d'une économie arriérée (comme les États-Unis à la fin du 18^e siècle) a besoin de protéger et de nourrir ses «industries émergentes» (son expression) grâce à des mesures politiques, jusqu'à ce qu'elles croissent et puissent rivaliser avec des producteurs supérieurs de l'étranger - de la même manière dont nous protégeons et élevons nos enfants avant qu'ils deviennent grands et qu'ils rivalisent avec d'autres adultes sur le marché du travail (voir Chang, 2007b, ch. 3, intitulé, 'My six year old son should get a job', comme prolongement convivial de cette idée centrale).

Hamilton a proposé une série de politiques dans le but de promouvoir l'industrie émergente. Certaines d'entre elles auraient été nommées à l'époque, des politiques industrielles sélectives - disposition pour une protection tarifaire et subventions aux industries stratégiques. D'autres politiques, telles que le développement des infrastructures et la promotion du système des brevets (pour encourager le progrès technologique), auraient été appelées politiques industrielles générales. Hamilton a également préconisé le développement institutionnel - en particulier du système bancaire et du marché des obligations de l'état.

²³ Par exemple, les investisseurs étrangers dans ces secteurs ont reçu des exonérations fiscales et des permis pour être propriétaires à 100 pour cent, ce qui a été interdit en dehors des zones franches d'exportation. Le droit du travail, déjà faible, a été suspendu dans les zones franches d'exportation.

Revue selon la terminologie moderne, l'idée fondamentale de la théorie des industries émergentes est que, dans un environnement de libre-échange, les producteurs dans les pays arriérés ne peuvent accéder à des industries à plus forte valeur ajoutée, car ils ont des capacités de production inférieures à celles que possèdent leurs homologues des économies plus avancées. En d'autres termes, la théorie abandonne l'hypothèse même qui constitue la version néoclassique de la théorie de l'avantage comparatif, insuffisante, au profit de l'analyse du développement économique, c'est-à-dire, l'hypothèse à l'effet que les pays ne diffèrent que par leurs dotations factorielles, mais pas dans leurs capacités de production. En partant du principe que divers pays ont différentes capacités de production, la théorie de l'industrie émergente se trouve dans le même camp que la théorie classique de l'avantage comparatif. Cependant elle diffère de la théorie classique en faisant valoir que ces capacités de production peuvent être - et devraient être - améliorées au fil du temps grâce à l'intervention d'une politique délibérée.

En termes contemporains, l'idée est que la protection de la part des concurrents supérieurs offre aux producteurs nationaux des marchés plus vastes, ce qui comporte deux avantages.

Tout d'abord, dans le court terme, avoir un plus grand marché permet aux producteurs émergents de réaliser des économies d'échelle plus facilement et donc de réduire leur coût unitaire, ce qui les rend plus efficaces au plan de la rentabilité et plus compétitifs à l'international. Deuxièmement et à plus long terme, avoir un marché plus vaste et donc de plus amples expériences en production, mène à une accélération de la croissance de la productivité. Ce qui en revanche débouche sur deux avenues. La première étant ce qu'Arrow (1962) appelait «apprendre en le faisant», c'est-à-dire augmenter la productivité en cumulant des expériences de production. La deuxième est en faisant davantage d'investissements physiques (qui augmentent la productivité), induits par la perspective de plus vastes marchés, comme l'a souligné Kaldor (1966).

Une version plus sophistiquée de l'argument de l'industrie émergente, éclairée par l'économie moderne de la technologie, mettra également l'accent sur le fait que le soutien gouvernemental aux industries émergentes ne suffit pas pour générer des augmentations des capacités de production substantielles de la part des sociétés faisant partie des industries protégées. Le fait est que la protection, les subventions et autre soutien de la part du gouvernement ne font que créer un espace à l'intérieur duquel les sociétés peuvent «croître». Le processus de croissance veut qu'en ayant bénéficié de cet espace offert, les industries émergentes doivent investir dans l'amélioration de leurs capacités de production - en investissant dans les équipements, la formation des travailleurs, les compétences des gestionnaires et la R et D, entre autres choses.

Ce qui implique que l'État doit faire en sorte que ces investissements se produisent en mettant en place un système incitatif qui force et encourage les sociétés bénéficiant de la protection à investir dans l'amélioration de leurs capacités. Cela peut être réalisé en imposant aux sociétés bénéficiaires des conditions particulières à l'égard des investissements physiques, de la formation des travailleurs ou de la R et D ou encore, simplement en cessant ou en réduisant le soutien aux industries ne «démontrant» aucun accroissement de productivité (les laissant ainsi trouver leur propre moyen d'y parvenir).

Cette validité de la théorie de la promotion de l'industrie émergente est confirmée par l'histoire. Tel que nous le verrons plus en détail au Chapitre 4, la quasi-totalité des pays riches d'aujourd'hui a employé la théorie de promotion de l'industrie émergente pour développer son économie. Ces pays ont refusé de se résigner à demeurer fidèles à leur avantage comparatif et se sont mis à promouvoir activement des industries pour lesquelles ils n'avaient aucune activité spécialisée (d'après la théorie de l'avantage comparatif). Il ne serait pas exagéré de dire que, à l'insu de la plupart des gens, la théorie de la promotion de l'industrie émergente est la théorie économique qui en a fait le plus pour changer le monde.

à l'insu de la plupart des gens,
la théorie de la promotion de
l'industrie émergente est la
théorie économique qui en a fait
le plus pour changer le monde.

3.3.3. Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons démontré qu'il existe deux visions rivales de développement économique, représentées par la théorie de l'avantage comparatif (qui est actuellement la vision dominante) et la théorie de la promotion de l'industrie émergente. Nous avons soutenu que la théorie de l'avantage comparatif, en particulier la version néoclassique (HOS) actuellement dominante, a une utilité limitée en tant que cadre pour comprendre le développement économique. Nous avons souligné que la théorie de la promotion de l'industrie émergente, enrichie par les théories économiques les plus modernes sur le progrès et l'apprentissage technologiques, devrait constituer le cadre de référence pour comprendre le développement économique - comme d'ailleurs la preuve en est faite par le rôle central que cette théorie a joué dans le développement de la plupart des pays riches contemporains des deux siècles derniers (comme nous le verrons plus en détail au Chapitre 4).

Cela ne signifie toutefois pas que les décideurs industriels des pays en voie de développement puissent à leur aise ignorer la théorie de l'avantage comparatif. La théorie de l'avantage comparatif peut être un guide pour savoir quelle est la part de risque que prend un pays en faisant la promotion de certaines industries émergentes. En outre, bien que ce ne soit pas là l'aspect que soulignent les partisans de la théorie de l'avantage comparatif, même lorsqu'ils font croître leurs industries émergentes, les pays doivent compter sur leurs industries conformes à leur avantage comparatif pour générer des recettes d'exportation et pour créer des emplois sans lesquels l'accès aux technologies de pointe serait limité.

De ce point de vue, bien qu'elle comporte des limites critiques en tant que perspective pour comprendre le développement économique, la théorie de l'avantage comparatif peut représenter un complément utile à la théorie de la promotion de l'industrie émergente qui, elle, saisit avec beaucoup plus de précision l'essence du développement économique, à savoir, le défi de développer des capacités de production.

3.4. ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Maintenant que nous avons jeté un coup d'œil sur les théories de la politique industrielle «dans leur ensemble», examinons plus précisément l'argumentaire en faveur de la politique industrielle dans le contexte des pays en voie de développement, groupés selon trois aspects: l'interdépendance, les capacités et le risque et l'incertitude.

3.4.1. Arguments en matière d'interdépendance

(a) Les complémentarités de la demande

Le plus connu des arguments communément appelés arguments d'interdépendance de la politique industrielle est celui fondé sur l'idée de complémentarités de la demande (Toner, 1999; Andreoni and Scazzieri, 2014). Il se pose en deux variations.

La première est le modèle de croissance équilibrée, également connue comme l'argument de la grande poussée (big push) (Rosenstein-Rodan, 1943 Nurkse, 1952). Cet argument découle de l'observation plutôt évidente que les industries s'achètent et se vendent des biens entre elles (par exemple, l'industrie automobile se procure de l'acier, du verre, des pneus et vend des automobiles aux travailleurs de ces industries). Ce qui veut dire que leurs rendements dépendent de la mise en place de toutes ces industries complémentaires en même temps. Cela nécessite une coordination des investissements parmi les industries connexes. En théorie, une telle coordination peut être réalisée par le biais de contrats privés, mais elle s'avère difficile à organiser. Pour employer une terminologie moderne, les coûts de transaction liés à la coordination des investissements par le biais de contrats privés sont susceptibles d'être rédhibitoires en raison de la difficulté à prendre et à tenir des engagements crédibles. Par conséquent, le gouvernement peut rendre une telle coordination possible en imposant un plan à partir de ce qui précède.

En employant un aperçu semblable, Hirschman (1958) a élaboré ce que l'on appelle l'argument des liens (linkages argument) qui prône délibérément la promotion des industries avec notamment de fortes interdépendances (liens) avec d'autres secteurs, que ce soit en tant que fournisseurs d'intrants pour les autres industries (liens en aval) ou comme acheteurs de produits d'autres industries (liens en amont). L'argument des liens est aussi connu sous le nom de modèle de croissance déséquilibrée, car il soutient que le gouvernement devrait se concentrer sur la promotion d'un petit nombre d'industries avec le plus grand nombre de liens, plutôt que de tenter de promouvoir toutes les industries liées à la fois, tel que recommandé par la croissance équilibrée - ou le modèle de la grande poussée.

(b) Les externalités

Un autre argument d'interdépendance pour la politique industrielle repose sur l'idée d'externalités. Certaines interdépendances existent sous forme d'externalités au sens que celui qui exécute l'activité économique ne garde pas tous les profits (externalités positives) ni ne supporte tous les coûts (externalités négatives) de l'activité en question (Scitovsky, 1954, en est l'article classique).

Les activités comme la R et D ou la formation des employés sont des exemples classiques d'activités générant des externalités positives. Par exemple, le savoir technologique ne pouvant être breveté ou les compétences que les employés peuvent amener avec eux lorsqu'ils changent d'employeur peuvent être utilisées par d'autres producteurs n'ayant pas investi en R et D ou en formation. Compte tenu de cela, les agents économiques sous-investissent en eux du point de vue social. Dans une telle situation, un décideur industriel peut utiliser des subventions (par exemple des subventions pour la R et D) ou des réglementations (par exemple, obliger les entreprises d'une certaine taille à investir dans la formation) pour stimuler les investissements dans de telles activités de sorte qu'il existe des quantités socialement maximales de ces activités.

Plus récemment, un argument en faveur de la politique industrielle basé sur la notion d'«externalité d'information» a été élaboré (Hausmann et Rodrik, 2003; Rodrik, 2004 et 2008; Lin, 2012). La logique est que les investissements faits dans de nouvelles industries (émergentes) sont insuffisants parce que la potentielle société «pionnière» sait qu'elle est tenue de fournir à de potentiels concurrents, une «expérience sans frais» leur permettant d'imiter ladite société pionnière sans encourir les risques qu'implique «l'expérience». Dans ce cas, subventionner des potentielles pionnières par le biais de la protection des échanges, des subventions et autres mesures de politique industrielle peut amener des investissements aux nouvelles industries à un niveau socialement optimal.

(c) La coordination des investissements concurrents

L'argument qui n'est pas très reconnu dans les milieux académiques, mais qui est très important sur le terrain est celui de la politique industrielle basée sur les interdépendances entre les concurrents plutôt que sur les activités complémentaires. Les investissements simultanés par des sociétés concurrentes peuvent entraîner un excès de capacité au sein d'une industrie, pouvant forcer certaines sociétés à abandonner une partie de leurs capacités de production ou même pousser certaines d'entre elles à la faillite.

Dans un monde sans friction que nous présente un manuel théorique, cela importe peu, puisque les ressources libérées par la réduction de la capacité ou la faillite peuvent rapidement être redéployées ailleurs. Cependant, en réalité, les investissements fixes dans les équipements de capital physique (machines) ou incorporés dans la main d'œuvre (sous forme de meilleures compétences) ne peuvent pas facilement être remaniés, voire pas du

tout, de sorte que les machines et les compétences redondantes sont susceptibles d'être mises aux rebus, entraînant un gaspillage social (voir Chang, 1994a, pp. 66-7; Amsden et Singh, 1994).²⁴

Voilà pourquoi il y avait tant d'inquiétude au sujet de la «concurrence ruineuse» parmi les responsables des politiques industrielles des pays comme le Japon et la Corée. Ces décideurs ont tenté de minimiser la concurrence ruineuse en échelonnant les nouvelles entrées et/ou les investissements supplémentaires dans les industries à forte intensité capitalistique et à grande échelle. Cela a été effectué soit par réglementation gouvernementale directe ou en laissant les sociétés du secteur privé organiser les «ententes d'investissement».

3.4.2. Les arguments en matière de capacités

La théorie de la promotion de l'industrie émergente justifie la politique industrielle si l'on part du principe que les pays en développement ont besoin de renforcer leurs capacités de production et que l'amélioration nécessite le soutien de l'État. Dans ce tableau d'ensemble se trouvent des arguments supplémentaires fondés sur les capacités, suggérant que des mesures de politique industrielle plus raffinées, s'appuyant sur la reconnaissance que le processus d'accumulation des capacités de production constitue un processus long et coûteux qui nécessite davantage que de rendre les industries naissantes rentables par le biais de la protection ou des subventions (Lall, 1992 et 2001; Chang, 1994a; Lall et Teubal, 1998; Loasby, 1999; Andreoni, 2014).²⁵

(a) La réglementation des importations de technologie directes

Un pays en développement peut importer de la technologie directement grâce à l'IDE ou au brevet technologique, ou indirectement, par le biais de l'importation de machines. Les cas d'importation de technologie directe sont moins intéressants que les cas d'importation indirecte pour créer des capacités technologiques à la fois pour l'acheteur et pour le vendeur.

Puisqu'il est coûteux de développer les capacités afin d'adapter et d'améliorer les technologies importées, l'acheteur potentiel de la technologie trouve généralement moins onéreux d'importer des technologies «faciles» (généralement obsolètes) (qui peuvent être utilisées sans investir beaucoup dans les capacités technologiques) ou importer des technologies de pointe, mais dépendre du vendeur pour les utiliser, les adapter et les améliorer. Le vendeur est naturellement réticent à transférer des technologies de base, de peur de se créer un futur concurrent. Il en résulte une combinaison d'importation de technologies de faible qualité et le sous-développement des capacités technologiques.

24 Les problèmes de coordination entre les investissements concurrents peuvent être liés non seulement à l'investissement, mais aussi à des situations de désinvestissement temporaire ou de changements structurels dans le secteur industriel, notamment dans les pays riches. Des ententes de récession et des mécanismes de sortie négociés ont été largement utilisés pour faire face aux périodes de crise économique ou pour accompagner une transformation structurelle (Dore, 1986, en est la lecture classique). De façon plus générale, le soutien aux secteurs en déclin peut être considéré comme une tentative de socialiser le risque pour encourager et soutenir le processus de changement structurel et l'accroissement de la productivité, desquels découle le développement économique.

25 Les capacités de production sont des compétences personnelles et collectives, un savoir et une expérience en production faisant partie des agents physiques et organisationnels (Andreoni, 2011).

Pour empêcher que cela ne se produise pendant le processus d'importation de technologie directe, le gouvernement des pays importateurs de technologie peut utiliser des stratégies pour veiller à ce que les technologies de base soient transférées et, plus important encore, que les capacités technologiques locales pertinentes soient créées. De nombreux pays - le Japon, la Corée, la Finlande et même les pays favorables à l'IDE comme la Chine et Singapour - l'ont fait. Les politiques incluaient «des carottes et des bâtons». Les carottes étaient les politiques rendant plus facile l'établissement d'installations de R et D par les sociétés transnationales (par exemple, subventions de R et D, mise à disposition personnalisée des compétences nécessaires). Les bâtons étaient les mesures telles que les exigences pour les sociétés transnationales en matière de transfert de technologie, l'approvisionnement local, l'embauche de travailleurs locaux (en particulier dans les emplois de niveau supérieur), et les exportations (comme les marchés d'exportation ont généralement des exigences de qualité plus élevées).

Certains gouvernements, comme celui du Japon et de la Corée, ont également réclamé des autorisations pour l'importation de technologies lorsque les sociétés (tant les sociétés nationales que les filiales des sociétés transnationales) recherchaient des octrois de licences technologiques, de manière à veiller à ce que les technologies trop obsolètes ne soient pas importées, alors que les droits de licence pour les technologies de pointe ne sont pas excessifs.

(b) Soutiens aux petites et moyennes entreprises

De nombreuses mesures de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) sont introduites pour des considérations de capacités. Cela s'explique par le fait que l'accumulation de capacité requiert généralement quelques intrants indivisibles que les petits producteurs ne peuvent pas offrir par eux-mêmes - la R et D, les machines coûteuses, la formation des employés ou la commercialisation des exportations.

Ces intrants peuvent être directement fournis par le gouvernement par le biais de la R et D publique, la formation des employés au sein des universités publiques et les instituts de formation, et la fourniture de «services de vulgarisation» (conseils techniques) pour les petites entreprises (et les petits agriculteurs). Les gouvernements peuvent également encourager la fourniture de ces intrants en subventionnant la R et D, la formation ou les investissements physiques (par le biais de garanties de crédit, par exemple) par les PME elles-mêmes. En outre, le gouvernement peut fournir des soutiens juridiques et autres pour les arrangements de coopération volontaire entre les PME - tels que des avantages fiscaux pour les coopératives de petits producteurs ou des subventions pour certaines activités conjointes entre les PME (par exemple, R et D, transformation, commercialisation de l'exportation), ou, de façon plus controversée, la dérogation aux ententes à l'exportation du droit de la concurrence pour les PME (étonnamment de nombreux pays, dont les États-Unis, s'en prévalent).

3.4.3. Le risque et l'incertitude

De nombreuses justifications pour la politique industrielle sont fondées sur la reconnaissance qu'il existe des différences dans la capacité de faire face au risque et à l'incertitude entre les producteurs individuels (qu'il s'agisse de sociétés ou de travailleurs autonomes) et la société dans son ensemble, représentée par le gouvernement.

(a) L'argument des plus importantes capacités de financement

La justification de la politique industrielle la plus entendue lorsque l'on parle de risque est que le gouvernement dispose des plus importantes capacités de financement - ou il a la plus grande capacité à supporter les risques - au sein de l'économie. Dans la plupart des économies, le gouvernement est la seule entité la plus riche. Il a aussi la capacité d'«imprimer de l'argent» - à moins qu'il ne fasse partie d'une union monétaire (par exemple les pays Franc des colonies françaises d'Afrique (CFA)) ou qu'il ait volontairement abandonné sa monnaie nationale (certains pays d'Amérique latine qui ont «dollarisé» leur économie). Par conséquent, le gouvernement a la meilleure capacité à accepter des projets d'investissement comportant des risques élevés, mais pouvant potentiellement apporter de très bons rendements à l'avenir.

Même dans les pays les plus évolués économiquement, les projets à haut risque ont été directement et indirectement subventionnés par le gouvernement - depuis l'industrie de la laine au 18^e siècle en Grande Bretagne, en passant par les industries lourdes et chimiques aux États-Unis, en Allemagne et en Suède au 19^e siècle, jusqu'aux ordinateurs, aux semi-conducteurs, aux avions, aux produits pharmaceutiques et nombre d'autres industries de la période post-Deuxième Guerre mondiale (davantage sur le sujet au Chapitre 4).

Surtout lorsque vient le temps pour les économies arriérées de pénétrer des marchés nécessitant de grandes dépenses en capital et une grande somme d'apprentissage technologique et organisationnel, le risque devient incalculable et il en résulte alors une incertitude. Dans de tels cas, la création de sociétés appartenant à l'État (entreprises publiques) peut représenter la seule solution. Pohang Iron and Steel Co. (POSCO), une aciérie coréenne établie à la fin des années 1960, alors que le revenu du pays était seulement 4% celui des États-Unis, et le constructeur d'avions brésiliens Embraer, établi à la fin des années 1950, au moment où le revenu du pays était seulement 8% celui des États-Unis, en sont les parfaits exemples.

(b) Garantie du risque d'impact négatif

Parfois, les entreprises et les industries doivent passer par une restructuration majeure en raison de facteurs au-delà de leur contrôle, comme un choc macroéconomique majeur, la libéralisation soudaine du commerce, les changements technologiques spectaculaires ou une soudaine émergence de puissants concurrents internationaux. Le niveau de ressource monétaire qu'implique ce genre de restructuration peut être trop élevé pour être supportable par les sociétés seules et il se peut que le gouvernement ait à intervenir. Il n'en est pas souvent question dans la littérature universitaire sur la politique industrielle, mais une grande partie de la politique industrielle sur le terrain s'y rapporte - c'est-à-dire la garantie gouvernementale du risque d'impact négatif.

Dans une situation semblable, les gouvernements ont souvent déployé des mesures de politique industrielle pour restructurer les grandes entreprises. Dans certains cas, cela impliquait la nationalisation (et habituellement, mais pas toujours, la privatisation ultérieure) de la société en difficulté (par exemple, la nationalisation de General Motors (GM) et de Chrysler aux États-Unis après 2008) ou même de l'ensemble de l'industrie (par exemple, la nationalisation du secteur de la construction navale en Suède dans les années 1970). Cette garantie pourrait également prendre la forme de secours que le gouvernement offre à une société en difficulté en se prenant des participations minoritaires dans ladite entreprise. Elle a également pris la forme de fusions et de prises de contrôle sous médiation étatique de sociétés en difficulté. Dans les années 1980, le gouvernement japonais était célèbre pour son génie à organiser et coordonner le démantèlement d'usines du secteur manufacturier en difficulté tels les chantiers navals (voir Dore, 1986, pour des exemples). Le gouvernement peut également fournir une aide financière pour faciliter la restructuration du secteur privé par des garanties de prêts ou de subventions destinées à favoriser le processus de restructuration (par exemple, les subventions publiques pour indemnités de licenciement).

(c) Garantie du risque pour la main-d'œuvre

Dans un monde qui évolue rapidement, les travailleurs sont exposés à des niveaux de risque qu'ils ne peuvent simplement pas assumer seul. - les compétences deviennent soudainement impertinentes en raison des changements technologiques, les postes se raréfient brusquement en raison de crises financières ou de l'industrialisation à l'autre bout du globe.

Reconnaissant cela, de nombreux pays ont fourni une assurance contre ce risque pour les travailleurs - l'assurance-chômage, les services de recherche d'emploi, le recyclage subventionné et même des subventions de relocalisation dans le cas de certains pays scandinaves (par exemple, le gouvernement fournissant des prêts-relais pour les travailleurs qui ont à vendre leur propriété parce qu'ils déménagent pour un nouvel emploi) (Landesmann, 1992; Chang, 1994b).

Il ne s'agit pas là de politiques industrielles au sens que nous avons défini dans le présent rapport, cependant elles favorisent le développement industriel. Cela tient au fait que ces mesures d'assurance promeuvent la restructuration industrielle en réduisant la résistance des travailleurs au redéploiement et à l'éloignement d'une part et facilitent la migration des ouvriers des secteurs en déclin d'autre part.

3.5. LES QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

Jusqu'ici nous avons vu qu'il existe de nombreuses justifications théoriques respectables favorisant la politique industrielle. La prochaine question nous venant tout naturellement est la suivante: s'il y a tant de justifications favorables à la politique industrielle, pourquoi alors y a-t-il eu tant d'échecs de politique industrielle à travers le temps et l'espace (par contre pas autant que les critiques de la politique industrielle s'emploient habituellement à le prétendre)?

La réponse courte serait que les politiques qui réussissent n'ont pas besoin des seules justifications théoriques, mais aussi d'une bonne mise en œuvre. En effet, plusieurs arguments en défaveur de la politique industrielle ont été fondés sur la prémisse que tandis qu'elle peut fonctionner en théorie, il est difficile de la mettre en œuvre dans la pratique (la Banque Mondiale, 1993, en est un exemple classique). Le débat sur les questions de mise en œuvre a beaucoup évolué depuis les années 1980 (Chang, 2011, OECD, 2013a), il est donc intéressant d'en examiner les arguments clés.

3.5.1. La conception d'une politique: Réalisme et adaptabilité

Par définition, il importe de bien concevoir les politiques afin qu'elles fonctionnent. Bien entendu, la difficulté à l'effet qu'une politique soit perçue comme étant «bien conçue» variera selon les divers acteurs de la politique et dépendra également de qui porte le jugement, mais nous pouvons discuter de certains principes généraux. Deux aspects - réalisme de la politique et adaptation de la politique - doivent être examinés.

(a) Réalisme de la politique

Pour être mises en œuvre avec succès, les politiques doivent être réalistes. Les objectifs d'une politique doivent être mesurés aux capacités de production des producteurs - pas seulement les capacités actuelles, mais aussi la trajectoire de développement probable des futures capacités. Si le gouvernement fournit un soutien de politique industrielle en vue de développer une industrie qui est trop compliquée pour les producteurs locaux, le risque d'échec sera trop élevé. Compte tenu du risque, il semble raisonnable de dire qu'un pays ne devrait pas tenter de sauter trop loin d'où il est actuellement (ou de là où réside son avantage comparatif). Cependant, cet argument comporte deux difficultés, comme nous l'avons mentionné en parlant du principe de l'avantage comparatif (voir la rubrique 3.2.1).

Tout d'abord, il est en fait difficile d'établir ce que veut dire aller trop loin. Les données de l'industrie automobile à l'égard du Japon dans les années 1950, de la Corée, au sein de l'aciérie dans les années 1960 et du Brésil dans l'industrie aéronautique dans les années 1960 sont des exemples classiques de pays qui ont fait de grands sauts, mais qui ont réussi au-delà de toutes attentes (Chang dans le débat de Lin et Chang met l'accent sur ce point; voir Lin et Chang, 2009).

Une des raisons pour laquelle il est difficile de prédire le succès d'une politique, c'est la difficulté de savoir exactement quelles y sont les réelles capacités de production là où elle sera mise en œuvre. Comme Hirschman (1958) l'a exprimé avec éloquence, le développement économique «ne dépend pas tant sur le fait de trouver des combinaisons optimales pour des ressources et facteurs de production donnés que de susciter et de mettre à contribution à des fins de développement des ressources et des capacités qui sont cachées, disséminées ou mal utilisées» (p. 5). Jusqu'à ce que vous trouviez et appreniez à utiliser efficacement les ressources et les capacités «cachées, disséminées ou mal utilisées», vous ne pourrez pas savoir au juste ce qui est possible. Une autre raison est qu'il est difficile de prédire combien d'investissements seront faits dans le déploiement des capacités - par les industries émergentes elles-mêmes et par le gouvernement et les autres acteurs (par exemple, les universités ou les instituts de recherche financés conjointement par le gouvernement et le secteur privé).

Une deuxième raison pour laquelle «ne pas sauter trop loin» est problématique, est que le fait que ce n'est pas parce que quelque chose est risqué qu'on ne devrait pas l'essayer. Si un pays ne prend aucun risque et refuse de faire tout bond l'éloignant de ses avantages comparatifs actuels, il est susceptible d'être coincé dans des activités économiques qui ne nécessitent que de faibles capacités productives. Ainsi la prise d'un certain risque est absolument nécessaire dans la politique industrielle, comme dans toute autre tentative de changer sa situation actuelle (par exemple, les sociétés qui investissent dans de nouvelles technologies, les individus qui empruntent pour aller à l'université).

Le défi est de prendre un portefeuille de projets comportant divers profils de risque; aucun dans certains domaines, un peu dans certains autres et beaucoup dans un petit nombre de domaines. Réussir à bien composer ce portefeuille n'est bien sûr pas une mince affaire, mais cela peut être - et a été - fait, comme vous pouvez le voir dans le cas du Japon, de la Corée et de Taïwan, dans lesquels le gouvernement a apporté son soutien par le biais d'une politique industrielle à des industries à haut risque défiant leur avantage comparatif (comme l'acier, l'automobile) tout en respectant - et même en promouvant davantage - quelques industries sans risque se conformant à l'avantage comparatif (par exemple, le textile et la chaussure).

...il importe de bien concevoir les politiques afin qu'elles fonctionnent. Bien entendu, la difficulté à l'effet qu'une politique soit perçue comme étant «bien conçue» variera selon les divers acteurs de la politique et dépendra également de qui porte le jugement, mais nous pouvons discuter de certains principes généraux. Deux aspects - réalisme de la politique et adaptation de la politique - doivent être examinés.

(b) Adaptabilité de la politique

Comme toute autre politique, la politique industrielle doit être adaptée aux conditions changeantes. Il y a beaucoup de facteurs possibles dont les changements feront appel à l'adaptation de la politique, mais nous allons nous pencher sur quelques-uns des plus importants.

Tout d'abord, la politique industrielle doit être adaptée selon que les industries cibles améliorent leurs capacités de production d'après la prévision initiale. Si l'amélioration est plus lente que prévue, le gouvernement doit en identifier les raisons et adapter les politiques de façon adéquate. Par exemple, il se pourrait que la projection initiale ait été trop optimiste. Dans ce cas, les soutiens gouvernementaux pourront devoir être resserrés ou la politique devra purement et simplement être supprimée. Il se peut aussi que l'amélioration ne puisse pas se produire parce que les sociétés recevant de l'aide publique ne font pas suffisamment d'investissements pour augmenter leurs capacités de production. Dans ce cas, il faudra peut-être rajouter des carottes et des bâtons (y compris l'expulsion d'entreprises peu performantes de l'industrie) pour entraîner davantage d'investissements.

Deuxièmement, même si chaque politique industrielle est mise en œuvre avec succès, la visée de la politique industrielle globale doit être réorientée au fil du temps. Par exemple, au fur et à mesure que le pays monte sur l'échelle technologique, la visée de la politique industrielle doit être réorientée de manière à promouvoir l'innovation technologique plutôt que l'imitation ou l'adaptation. Cela nécessitera des investissements plus importants dans les compétences, les capacités de R et D et les techniques de gestion de la part des sociétés concernées et aussi de la part du gouvernement. Et étant donné que ces investissements prennent du temps à porter leurs fruits, le soutien à ces investissements doit être introduit en prévision de l'incursion dans de nouvelles industries du pays.

Troisièmement, même la politique industrielle la mieux conçue peut être déviée par des changements dans les conditions extérieures. Par exemple, une industrie peut connaître des difficultés en raison de l'émergence d'un grand concurrent plus efficace (par exemple, le récent essor rapide des entreprises chinoises dans de nombreuses industries). Un autre exemple, l'industrie peut avoir des ennuis à cause de la hausse des prix des principaux intrants (par exemple, la fonte de l'aluminium nécessitant beaucoup d'électricité, c'est une industrie qui est très sensible aux changements de sa tarification). Un autre exemple encore, une industrie orientée vers l'exportation peut trouver difficile de croître en raison d'un changement soudain dans les goûts des consommateurs ou d'un ralentissement économique majeur dans les principaux pays importateurs. Certains de ces changements peuvent être temporaires (par exemple, la hausse des prix des intrants ou le ralentissement économique dans les pays importateurs), mais certains sont plus permanents et donc nécessitent un changement fondamental dans la politique. Force peut-être aussi d'admettre qu'une perspective de croissance future soit réduite en permanence et que les futurs plans aient à être changés. Il peut être nécessaire de réorienter l'exportation vers un autre marché (avec les ajustements concomitants dans la spécification du produit). Et ainsi de suite.

3.5.2. Économie politique

Le débat sur la politique industrielle au cours des trois dernières décennies a mis en évidence que le succès de la politique industrielle dépend de façon critique de l'économie politique du pays (Toye, 1987; Chang, 1994a et 2011; Evans, 1995). Nous en considérons trois aspects clés.

(a) La politique des classes

Une politique industrielle réussie (comme toute autre politique) a besoin d'une base politique qui soit la bonne. Il est bien connu que les pays ayant une forte classe de propriétaires fonciers ou une solide classe de capitalistes financiers trouvent qu'il est difficile de mettre en œuvre une bonne politique industrielle, puisque ces classes veulent des politiques pouvant être néfastes à l'industrie, en particulier au secteur manufacturier.

Par exemple, aux États-Unis, pendant plus de deux décennies, le programme de l'industrie émergente de Hamilton ne pouvait pas être mis en œuvre en raison de la résistance de la classe de propriétaires fonciers du Sud qui ne voulait pas subventionner des manufacturiers yankees inefficaces. Ce ne fut qu'à la fin de la guerre anglo-américaine (1812-6) qu'il est apparu clairement que les États-Unis avaient besoin de développer le secteur manufacturier, ce que les partisans de l'idée d'Hamilton purent mettre pratique.

Un autre exemple, au cours des dernières décennies, les solides classes de capitalistes financiers du Royaume-Uni et du Brésil ont utilisé leur pouvoir politique pour obtenir des gouvernements de mettre en œuvre des politiques macroéconomiques et du secteur financier qui ont eu pour effet de surévaluer la devise, détruisant ainsi de larges pans exportateurs de leur secteur manufacturier.

Tout cela, cependant, ne doit pas être interprété au sens que l'économie politique d'un pays est déterminée par son histoire. De nouvelles coalitions politiques peuvent se former, et il s'en est formé, et les politiques peuvent être changées.

Par exemple, en 1860, les États manufacturiers du nord des États-Unis ont commencé à établir une nouvelle hégémonie nationale en fondant le Parti républicain qui (contrairement à son prédécesseur le Parti Whig) a réussi à attirer les États occidentaux, traditionnellement en faveur du libre-échange, en leur offrant des terres publiques gratuites (faisant partie du Homestead Act de 1862). Les États du Nord ont achevé leur acquisition de l'hégémonie en remportant la Guerre civile (1861-1865) dont une des origines importantes se trouve être le désaccord sur le protectionnisme

En Prusse, à la fin du 19^e siècle, Bismarck a persuadé la classe des propriétaires fonciers (qu'on appelait Junkers) d'accepter une forte protection tarifaire et autre mesure de politique industrielle pour les industries lourdes et chimiques émergentes en leur fournissant aussi sa propre protection - sous l'appellation de «mariage du fer et du seigle».

Dans les années 1930, les capitalistes industriels de nombreux pays d'Amérique latine ont rompu l'emprise de la classe des propriétaires fonciers sur la politique économique en

formant une nouvelle coalition politique de la classe ouvrière urbaine. Sur cette nouvelle base politique, ils mirent en œuvre des politiques industrielles appelées Programme Innovation stratégique industrielle (ISI) de substitution aux importations. Le régime Cardenas au Mexique et le régime Vargas au Brésil sont les deux exemples les plus réussis.

Dans les années 1940 et 1950, la réforme agraire a détruit l'emprise que la classe des propriétaires fonciers a eue sur la politique coréenne. Cela a créé l'espace pour l'arrivée au pouvoir d'un régime militaire pro-industrialisation dans les années 1960.

(b) Relation entre l'État et le capital

Ce n'est pas seulement la relation entre les classes qui définit l'économie politique d'un pays autour d'une politique industrielle. La relation entre le gouvernement et la classe capitaliste industrielle représente une autre dimension critique de l'économie politique de la politique industrielle.

Une politique industrielle réussie (comme toute autre politique) a besoin d'une base politique qui soit la bonne. Il est bien connu que les pays ayant une forte classe de propriétaires fonciers ou une solide classe de capitalistes financiers trouvent qu'il est difficile de mettre en œuvre une bonne politique industrielle, puisque ces classes veulent des politiques pouvant être néfastes à l'industrie, en particulier au secteur manufacturier.

Après le travail de pionnier sur la politique industrielle japonaise par Johnson (1982), de nombreux chercheurs de la politique industrielle en Asie orientale ont souligné l'importance du dialogue et de l'échange d'informations entre le gouvernement et le secteur privé pour élaborer des politiques en connaissance de cause. Cependant, il est également important que le gouvernement ne soit pas redevable à des intérêts industriels particuliers en évitant de ce fait le risque d'«être capturé». Peter Evans (1995) a magnifiquement saisi ce point dans sa notion d'«autonomie intégrée».

La notion d'autonomie intégrée signifie que, pour être efficace dans son intervention, le gouvernement doit avoir des racines dans la société (intégration), mais il doit avoir également le pouvoir d'imposer sa propre volonté sur le secteur privé et le reste de la société, si nécessaire (autonomie). Une autonomie sans intégration peut créer un état qui impose une vision qui est incompatible avec les forces sociales et économiques sous-jacentes et est vouée à l'échec, alors que l'intégration sans autonomie transformera l'état en un véhicule de promotion des intérêts des puissantes entreprises du secteur privé - ou ce que Karl Marx appelait le comité exécutif de la bourgeoisie. Evans a utilisé le cas du

Japon, de la Corée et de Taïwan pour illustrer ce point, mais d'autres pays - notamment Singapour, l'Allemagne, l'Italie (les gouvernements locaux) et la Finlande - correspondent également à cette description (voir Chang et al, 2013, pour de plus amples détails concernant les pays).

(c) Idéologie

La nature de l'idéologie qui prévaut sur les questions de politique industrielle est importante pour déterminer l'économie politique d'un pays qui l'entoure.

Si l'idéologie dominante est trop rigide, le pays est susceptible d'utiliser le mauvais type de politique industrielle en mauvaise quantité - ou même de refuser d'en utiliser une lorsque nécessaire. Par exemple, l'adhésion à l'idéologie du libre marché par les gouvernements britanniques successifs depuis celui de Margaret Thatcher a fait de la politique industrielle un sujet «tabou» et a empêché le pays d'avoir recours à de nombreuses politiques industrielles importantes, même lorsque l'occasion économique était présente et qu'il n'y avait aucune résistance politique importante de la part des groupes puissants. À l'autre extrémité du spectre politique, l'idéologie communiste autarcique pratiquée dans la Chine de Mao a empêché le pays d'utiliser des politiques industrielles qui impliquent l'utilisation de technologies étrangères à grande échelle ou le recours à des sociétés étrangères.

La plupart des cas de réussite de l'intervention de la politique industrielle ont démontré un degré de flexibilité considérable en termes idéologiques, avec Singapour comme l'exemple ultime de flexibilité et de pragmatisme idéologique, mélangeant certaines des mesures plus «libre-marché» à certaines autres, la plupart «socialistes» - le pays peut se vanter de son libre-échange et de son attitude accueillante envers les investisseurs étrangers, mais 90 pour cent des terres appartiennent à l'État, 85 pour cent des logements sont fournis par l'Office du développement et du logement gouvernemental et un énorme 22 pour cent du PIB provient des entreprises publiques (Chang et al., 2013). En revanche, dans le cas de la Corée, l'efficacité de la politique industrielle a été compromise lorsque l'idéologie de la politique anti-industrielle de libre marché est devenue dominante dans les années 1990 (Chang et Evans, 2005).

3.5.3. Gestion du processus de mise en œuvre

Même avec des politiques d'adaptation réalistes et les bonnes conditions politico-économiques, la mise en œuvre réussie de la politique industrielle nécessite de bonnes capacités à gérer le processus de mise en œuvre. Voyons un peu les deux questions clés ayant émergé du débat sur la politique industrielle des trois dernières décennies - dont la question des capacités administratives et les questions liées à la conception d'incitation (pour plus de détails, voir Chang, 1994 et 2011).

(a) Capacités administratives

Inutile de dire que la mise en œuvre efficace des politiques nécessite des personnes capables de la faire. En son centre, il y a les fonctionnaires du gouvernement travaillant dans les ministères et autres organismes publics (par exemple, les instituts de recherche publics travaillant avec les industries et les organismes offrant des services de vulgarisation pour les PME). Mais nous avons également besoin de personnes capables au sein des agences du secteur privé et qui mettent en œuvre certaines des mesures de politique (par exemple, l'association des employeurs, des associations de l'industrie et les syndicats).

Ceci dit, un point important à souligner, c'est que l'amélioration des capacités administratives ici ne signifie pas une formation en économie (et en cela, se limiter à l'étroite économie

néoclassique), comme plusieurs programmes de «renforcement des capacités de la politique» gérés par les organisations internationales comme la Banque Mondiale le croient.

Les gens sont généralement étonnés d'apprendre que la plupart des décideurs industriels des économies «miracles» d'Asie orientale, surtout dans les premières années, étaient des avocats, pas des économistes - au Japon et, dans une moindre mesure, en Corée, d'une part, et des scientifiques et des ingénieurs à Taïwan et en Chine, d'autre part. Ils sont davantage étonnés d'entendre que, surtout avant les années 1970, le peu d'économie que ces non-économistes connaissaient était la plupart du temps de la «mauvaise sorte». L'économie marxiste, la théorie de la promotion de l'industrie émergente, l'économie du développement à l'ancienne de Rosenstein-Rodan et Hirschman (voir Chang, 2010, ch. 23).

La plupart des cas de réussite de l'intervention de la politique industrielle ont démontré un degré de flexibilité considérable...

Les exemples d'Asie orientale démontrent que les capacités dont ont besoin les bons décideurs ne sont pas des connaissances soi-disant «pertinentes» comme l'économie, mais l'intelligence générale, la capacité d'apprendre, les compétences nécessaires à gérer des projets complexes et la capacité à maintenir une cohérence organisationnelle.

En outre, les capacités administratives ne sont pas seulement celles que détiennent les personnes travaillant au gouvernement et autre organisation connexe. Les organisations elles-mêmes possèdent des capacités sous forme de structure de commandement particulière, de routines institutionnelles et de «mémoires» organisationnelles (par exemple, les dossiers et le traitement d'activités passées). La qualité de ces capacités est aussi significative, sinon plus, que les capacités que possèdent les gens qui y travaillent.

Le dernier point, mais non le moindre, ce ne sont pas seulement les capacités des organisations individuelles qui mettent en œuvre la politique industrielle qui comptent, mais aussi l'interaction entre elles. Les organismes compétents (publics et privés) doivent avoir de bonnes relations de travail entre eux. Ils ont également besoin de certains mécanismes pour coordonner leurs actions, que ce soit par des exercices intellectuels (par exemple, la planification indicative ou l'exercice de prévision) ou par le biais de structures organisationnelles qui facilitent la coordination (par exemple, un certain super-ministère, tel que la Commission de planification de la France ou l'agence de planification économique de la Corée (EPB), responsable de la coordination des activités des divers ministères par la planification du développement).

Le défi, bien sûr, est que de nombreux pays en développement manquent de capacités administratives à tous les niveaux (individus, organisations, réseau d'organisations). Et en effet, plusieurs critiques de la politique industrielle ont averti les pays en développement de ne pas en faire usage, du moins partiellement parce que les pays dotés de faibles capacités administratives sont incapables de gérer des politiques «complexes» comme la politique industrielle (la Banque Mondiale, 1993, en est un exemple classique).

À très court terme, cela peut s'avérer un argument valable, mais à plus long terme, cela devient un argument absolument trompeur. Il est vrai que le renforcement des capacités administratives prend du temps et des investissements. Cependant, il n'est pas aussi difficile à bâtir que de nombreux critiques de la politique industrielle voudraient nous faire croire. En effet, de nombreux pays - y compris la Corée et Taïwan, deux des plus importantes réussites de la politique industrielle de l'histoire récente - ont constitué de telles capacités au fil du temps, malgré le fait d'avoir été critiquées pour leur administration publique de mauvaise qualité (voir Chang, 2011). Bien entendu, étant donné l'existence de «l'apprentissage par la pratique» dans l'acquisition des capacités administratives (et pas seulement dans l'acquisition des capacités de production, comme dans la formulation originale de la notion de «l'apprentissage par la pratique» par Arrow, 1962), un gouvernement qui ne tente pas de mettre en œuvre la politique industrielle, est peu susceptible d'acquiescer les capacités administratives nécessaires à mettre en œuvre la politique industrielle.²⁶

(b) Conception du régime d'intéressement

Ce n'est pas parce que l'on dispose de bonnes capacités administratives que la mise en œuvre d'une politique industrielle sera réussie. Le système d'intéressement pour les bénéficiaires des soutiens à la politique industrielle se doit d'être bien conçu. Le principe le plus important derrière une telle conception est assez évident - les bénéficiaires doivent être récompensés pour une bonne performance et punis pour une mauvaise performance. Cependant, traduire ce principe évident dans la pratique n'est pas facile.

La principale difficulté réside dans le fait que les bénéficiaires du soutien à la politique industrielle sont susceptibles de manipuler la définition et la mesure des indicateurs de performance afin d'en exagérer les bonnes performances et d'en minimiser les mauvaises performances. Pour contrer cela, un certain nombre de mesures peuvent être prises.

Premièrement, suivant la théorie de l'autonomie intégrée, les objectifs de performance en faveur de la politique industrielle devraient être établis conjointement avec la communauté d'affaires, mais pas uniquement sur la base de ce que disent les hommes d'affaires, car ils sont susceptibles de survaloriser les difficultés de l'État et de sous-indiquer ses points forts. Ce qui veut dire qu'il doit y avoir des opinions indépendantes tierces fournies par des experts techniques, des universitaires et autres. Les conseils de délibération qui ont été utilisés au Japon et, de façon moins efficace, en Corée, montrent comment ce processus peut être géré (Johnson 1982; Dore 1986; Banque Mondiale 1993).

Deuxièmement, une fois que les objectifs sont fixés, ils doivent être clairement spécifiés et les exigences de rapport les concernant doivent être établies. En annonçant publiquement les objectifs, leur manipulation ultérieure deviendra plus difficile. Toutefois, cela rendra plus difficile la révision des objectifs, réduisant l'adaptabilité de la politique dont il a été question plus haut. Il n'y a pas de réponse facile à ce dilemme. Une augmentation de l'adaptabilité de la politique ne peut qu'être achetée au prix de l'augmentation du risque de manipulation de la politique, même si l'aspect de ce compromis diffère à travers le temps et l'espace.

26 ²¹ Un point intéressant à considérer dans le contexte des pays pauvres en développement, c'est qu'ils peuvent se retrouver enfermés dans ce que Pritchett et al. (2012) appelle le «piège de la capacité». Cela fait référence à une situation dans laquelle le gouvernement d'un pays en développement développe uniquement un ensemble restreint de capacités standards qui sont nécessaires à l'attraction continue d'aide extérieure, ce qui, à long terme, sape sa capacité à développer les politiques vraiment nécessaires pour le pays. OCDE (2013a) discute également de ce problème.

Troisièmement, l'on devrait accorder plus d'attention aux tendances dans les objectifs de rendement, plutôt qu'à leurs niveaux absolus à un moment donné. Dans le cas des programmes de politique industrielle avec un horizon à long terme, il devrait être prévu que le secteur ne puisse survivre sans subventions ou sans protection pendant des années voire des décennies. Par contre, même dans ces cas, il est important que les performances s'améliorent au fil du temps.

Ce n'est pas parce que l'on dispose de bonnes capacités administratives que la mise en œuvre d'une politique industrielle sera réussie. Le système d'intéressement pour les bénéficiaires des soutiens à la politique industrielle se doit d'être bien conçu. Le principe le plus important derrière une telle conception est assez évident - les bénéficiaires doivent être récompensés pour une bonne performance et punis pour une mauvaise performance. Cependant, traduire ce principe évident dans la pratique n'est pas facile.

Quatrièmement, chaque fois que possible, la performance à l'exportation devrait représenter un statut élevé en tant qu'indicateur de performance, comme ce fut le cas dans les pays d'Asie orientale. Tout cela parce que les indicateurs de performance à l'exportation sont beaucoup moins ouverts à la manipulation de la part des bénéficiaires de soutiens à la politique industrielle que le sont les indicateurs de performance du marché local, en particulier lorsque les sociétés en question détiennent des pouvoirs considérables sur le marché.

3.6. CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons examiné diverses théories économiques liées à la politique industrielle.

Tout d'abord, nous avons traité les questions entourant la définition de la politique industrielle (rubrique 3.1). En particulier, à l'encontre d'une opinion largement répandue à l'effet que la politique industrielle doit être générale (ou horizontale), plutôt que ciblée (ou sélective), nous avons fait valoir que dans un monde aux ressources limitées, toutes les politiques industrielles impliquent un certain degré de ciblage et que, par conséquent, il n'existe pas de véritable politique industrielle générale. Nous avons également souligné qu'il ne peut y avoir aucune présomption à l'effet qu'une politique industrielle moins ciblée soit plus avantageuse.

Dans les deux rubriques qui ont suivi (rubriques 3.2 et 3.3), nous avons exploré certaines questions de «vue d'ensemble» du développement économique, en fournissant des exemples aux théories de la politique industrielle que nous examinons plus loin dans le chapitre. Nous avons également vu pourquoi la politique industrielle doit se concentrer sur le secteur manufacturier, en particulier dans les pays en développement, en dépit de la popularité croissante du discours de l'«ère post-industrielle». Ensuite, nous avons parlé des deux visions concurrentes de la politique industrielle dans le développement économique des pays en voie de développement - à savoir, la théorie de l'avantage comparatif et la théorie de la promotion de l'industrie émergente. Nous avons soutenu que la théorie de l'industrie émergente, complétée par certaines considérations de l'avantage comparatif, représente le meilleur point de vue quant à une politique industrielle pour les pays en développement.

Nous avons ensuite examiné les arguments en faveur de la politique industrielle (rubrique 3.4), à partir de divers aspects: l'interdépendance (complémentarités de la demande, les externalités, la coordination des investissements concurrents), les capacités productives (défis posés par les importations de technologie directes, les défis rencontrés par les PME), et le risque et l'incertitude (pour un projet à haut risque, pour le risque d'impact négatif, pour le risque lié aux travailleurs). Nous avons souligné qu'il existe davantage de justifications de la politique industrielle que ce qui est reconnu même par certains partisans de cette dernière - comme la coordination des investissements concurrents et la garantie du risque lié aux travailleurs.

Cette discussion a été suivie d'une discussion sur les questions de mise en œuvre. Nous avons d'abord parlé de la façon dont le réalisme et l'adaptabilité sont nécessaires dans la conception de la politique industrielle. Ensuite nous avons vu comment les considérations d'économie politique (la politique des classes, la relation entre l'État et le capital et l'idéologie) doivent être intégrées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique industrielle. Enfin, nous avons examiné les questions liées à la gestion du processus de mise en œuvre, telles que les capacités administratives et la conception de l'intéressement. Alors que de nombreux critiques de la politique industrielle réfèrent aux questions de mise en

œuvre mentionnées plus haut, comme prétextes de la part des pays en voie de développement, en particulier ceux d'Afrique, pour ne pas poursuivre la politique industrielle, nous avons soutenu que les critiques présentent souvent ces questions de façon partielle et trompeuse et qu'il existe de nombreuses façons dont ces questions peuvent être traitées.

Cette discussion a été suivie d'une discussion sur les questions de mise en œuvre. Nous avons d'abord parlé de la façon dont le réalisme et l'adaptabilité sont nécessaires dans la conception de la politique industrielle. Ensuite nous avons vu comment les considérations d'économie politique (la politique des classes, la relation entre l'État et le capital et l'idéologie) doivent être intégrées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique industrielle.

Ce qui ressort de la discussion dans ce chapitre est que le débat sur la politique industrielle a été mené de manière appauvrie sur le plan théorique. Les partisans de la politique industrielle ont souvent échoué à présenter la gamme complète des considérations théoriques qui sont nécessaires (et implicitement incorporées dans les pratiques de la politique industrielle sur le terrain), en ne portant pas suffisamment attention aux théories de mise en œuvre de la politique. Les critiques de la politique industrielle ont ignoré bon nombre d'arguments théoriques en faveur de la politique industrielle et, en fonction de leur perspective théorique étroite, ont réfuté trop facilement les arguments mêmes qu'ils reconnaissent. Ils ont également exagéré les problèmes de mise en œuvre et les ont présentés de façon biaisée.

La gamme complète des théories pertinentes, qu'elles soient officiellement en faveur ou en défaveur de la politique industrielle, doit être admise et synthétisée pour nous offrir une perspective plus riche et plus nuancée. En effet, comme nous avons tenté de le démontrer dans notre comparaison entre la théorie de l'avantage comparatif et la théorie des industries émergentes, la synthèse des théories qui sont censées être opposées peut considérablement améliorer notre compréhension théorique et notre façon de mettre la politique en pratique.

Chapitre 4

Les expériences de la politique industrielle dans le passé et dans le présent

Au Chapitre 3, nous avons vu les arguments théoriques en faveur et en défaveur de la politique industrielle. Nous avons vu qu'il existe beaucoup plus de justifications en faveur de la politique industrielle que ne le reconnaissent certains économistes du courant dominant actuel. Nous avons également examiné diverses critiques théoriques de la politique industrielle et souligné que nombre d'entre elles ont des bases fragiles alors que même les critiques valables sont souvent exagérées.

Toutefois, le lecteur peut encore se demander: c'est bien beau les arguments théoriques mais qu'en est-il de la pratique ? Tous les pays riches à quelques exceptions près comme le Japon et la Corée n'ont-ils pas développé leur économie par le biais du libre marché et des politiques du libre échange ? De plus, les pays en développement n'ont-ils pas gâché leur économie quand ils ont essayé d'utiliser la politique industrielle avant les années 1980? Qu'importe leurs résultats de politique industrielle avant les années 1980, les pays en développement n'ont-ils pas vu l'erreur de leurs vieilles habitudes et cessé d'utiliser la politique industrielle depuis ? Les réponses à ces questions que dévoile ce chapitre, sont toutes essentiellement négatives.

À la rubrique 4.1, nous allons montrer comment les pays riches contemporains - depuis la Grande-Bretagne du 18^e siècle jusqu'à la Corée, Taïwan et Singapour du 20^e siècle - ont utilisé une vaste gamme de mesures en matière de politique industrielle, avec un bon dosage de politiques en fonction du pays et de l'époque. Nous mettrons l'accent sur les politiques du secteur manufacturier mais nous examinerons aussi la «politique industrielle» des autres secteurs - agriculture, ressources naturelles - des industries de base (p.ex. l'exploitation minière et forestière) et les services (p. ex. la finance, le transport). Nous examinerons également les politiques en matière d'infrastructures, compétences, R et D et investissements physiques qui ne sont pas des politiques industrielles telles que nous les avons décrites dans ce rapport mais qui sont étroitement liées à la politique industrielle et doivent être étroitement coordonnées avec elle.

Nous traiterons à la rubrique 4.2 en quoi ce ne sont pas seulement les pays riches contemporains qui ont utilisé la politique industrielle avec succès. Nous passerons en revue les expériences industrielles des pays en voie de développement plus avancés et montrerons de quelle manière ils ont connu du succès avec la politique industrielle du moins dans quelques secteurs. Nous regarderons du côté de la Chine, du Brésil, du Chili, des Émirats Arabes Unis (É.A.U.) et de la Malaisie. Sauf pour la Chine, dont le succès de la politique industrielle fut à très large base, nous offrons une discussion d'expériences en matière de politique industrielle dans les divers secteurs, ainsi qu'un aperçu de la politique industrielle pour chaque pays: Le Brésil (agro-industrie), le Chili (saumon et autres agro-industries), les Émirats Arabes Unis (aluminium) et la Malaisie (industries liées à l'huile de palme de même que les secteurs électriques et électroniques).

À la rubrique 4.3, nous regarderons les expériences de politique industrielle des pays pauvres contemporains en développement et montrerons comment même certains des pays les plus pauvres ont connu un certain succès en politique industrielle, quoique le plus souvent dans un nombre limité de secteurs et à un modeste degré. Nous regarderons

les expériences de politique industrielle globale et les expériences sectorielles (pas toutes nécessairement des histoires de réussite évidentes) au Vietnam (vêtements et construction navale), en Ouzbékistan (automobile), en Éthiopie (cuir, textile et vêtements, fleurs, ciment) et Rwanda (services basés sur les TIC et tourisme).

Avant de passer à la présentation des cas, précisons d'abord qu'en présentant ces cas, nous rejetons ouvertement l'avis de certains sceptiques qui croient qu'aucun pays ne peut tirer de leçons d'un autre pays, car chacun est confronté à des conditions différentes. Il est vrai qu'il n'y a pas deux cas qui soient parfaitement identiques mais cela ne signifie pas que vous ne pouvez pas tirer de leçons d'un autre pays. Vous pouvez toujours tirer des leçons de tous les cas, bien que certains cas puissent être plus pertinents que d'autres pour vous. En effet, l'apprentissage des leçons des pays plus économiquement évolués que vous tentez de rattraper, est au cœur de l'histoire du développement économique.²⁷

Même si nous croyons fermement que tous les pays peuvent apprendre quelque chose de tous les pays, nous ne présentons pas les cas de ce chapitre comme des «modèles» à imiter.

Tout d'abord, nous les présentons en partie comme illustrations de principes théoriques généraux impliqués dans la politique industrielle, dont nous avons parlé au Chapitre 3 et ailleurs dans le rapport: une déviation de l'avantage comparatif est absolument essentiel pour le développement économique des pays en voie de développement; des soutiens en R et D, des compétences de développement, des investissements dans les infrastructures et autres politiques prétendument «horizontales» ont souvent besoin d'être conçues avec, en tête, des considérations spécifiques au secteur; la réglementation de l'IDE sous une certaine forme est nécessaire, si le pays d'accueil veut maximiser les impacts positifs de l'IDE sur les capacités de productions locales; et ainsi de suite.

Deuxièmement, ces cas sont également présentés comme faisant partie d'un «trésor» de connaissances de cas d'espèce que les décideurs de politiques industrielles peuvent utiliser en tirant les leçons qu'ils jugent pertinentes pour leur propre pays. Même à partir d'un même cas, divers pays peuvent apprendre des choses différentes en fonction de leurs différences de conditions (par exemple, la taille du pays, la dotation en ressources naturelles, les conditions politiques, l'environnement économique mondial). Même lorsque deux pays sont semblables, ils peuvent vouloir apprendre des choses à partir du même cas, s'ils ont des objectifs différents (par exemple, un pays peut être davantage préoccupé par l'inégalité régionale que l'autre, l'un peut vouloir être plus ouvert au monde extérieur que l'autre).

27 À cet égard, il est intéressant de noter que ceux qui sont sceptiques au sujet des leçons à prendre d'autres pays ont tendance à employer un double standard en ce qu'ils croient que chaque pays peut - et même doit - apprendre le libre marché, le modèle de libre-échange de la Grande-Bretagne et des États-Unis.

Un dernier point mais non le moindre, nous présentons intentionnellement un large éventail de cas - de la Grande-Bretagne du 18^e siècle au Rwanda d'aujourd'hui, de l'industrie de l'électronique à l'industrie du saumon - afin de libérer le potentiel imaginatif en matière de politique des décideurs de politique industrielle des pays en voie de développement (en particulier l'Afrique). Les expériences de politiques sur le terrain sont fondées sur des options de politiques ne pouvant simplement pas être imaginées sur des bases purement théoriques, comme le démontrera clairement notre documentation de cas. Nous croyons que de connaître plusieurs cas différents, particulièrement ceux comportant les conditions les moins prometteuses (p.ex. la Corée des années 1960 ou l'Éthiopie d'aujourd'hui) ou les buts les plus audacieux (p.ex., le Japon des années 1950), libère les responsables des politiques de la tyrannie de la sagesse conventionnelle, dans laquelle seul un nombre restreint de possibilités de politique - et ce en des formes très simplifiées et parfois même trompeuses - qui correspond à la théorie économique dominante, est prise en considération.

4.1. LES EXPÉRIENCES POLITIQUES INDUSTRIELLES DES PAYS RICHES CONTEMPORAINS

4.1.1. Les expériences de politiques industrielles des pays riches contemporains après la Seconde Guerre mondiale

Même s'il y avait beaucoup de déni quant à l'existence même de la politique industrielle dans l'économie «miracle» d'Asie orientale dans la phase antérieure au débat sur la politique industrielle, de nos jours, rares sont ceux qui contestent le fait que la politique industrielle fut la clé de l'économie «miracle» de l'Asie orientale (voir Chang, 2011, pour une critique globale de ces études acceptant l'existence de la politique industrielle dans ces pays, mais en niant les contributions positives).

La politique industrielle de l'Asie orientale a été plus qu'une simple protection de l'industrie émergente à travers le protectionnisme commercial (par le biais de tarifs, de quotas et autres restrictions quantitatives) et les subventions (souvent sous forme de «crédits dirigés» pour les industries stratégiques. Elle comprenait un large éventail de mesures politiques, utilisées dans des proportions différentes et avec des intensités différentes dans des pays différents.

Elles comprenaient: (i) la coordination d'investissement complémentaires (appelée la grande poussée); (ii) la coordination des investissements concurrentiels par voie de règlements d'entrée, les «ententes d'investissement» et (dans des industries en déclin) la négociation de réductions de capacités; (iii) des politiques visant à assurer des économies d'échelle (par exemple, les licences subordonnées à l'échelle de production, l'accent mis sur les industries émergentes pour qu'elles commencent à exporter dès le début, les fusions et acquisitions gérées par l'État); (iv) des mesures pour promouvoir le transfert et l'absorption de nouvelles technologies (p. ex., le contrôle des importations technologiques, des plafonds sur les redevances de licence et le laxisme des lois sur les droits de propriété intellectuelle); (v) la réglementation sur les IDE (par exemple, les restrictions d'entrée et de propriété, les exigences de contenus locaux, les exigences de transfert technologique, les exigences d'exportation); (vi) l'utilisation de sociétés publiques pour promouvoir les industries stratégiques, en particulier dans le cas de Taïwan; (vii) l'état agissant comme investisseur en capital-risque et incubateur des entreprises de pointe; (viii) la formation obligatoire des travailleurs pour les sociétés d'une certaine taille, afin de résoudre le problème de sous-investissement dans la formation de travailleurs qualifiés en raison de la possibilité de braconnage; (ix) la promotion des exportations (par exemple, les subventions à l'exportation, les garanties de prêts à l'exportation, de l'aide au marketing de la part de l'agence commerciale de l'État; (x) l'allocation gouvernementale aux échanges extérieurs, avec une grande priorité allant à l'importations des biens d'équipement (particulièrement pour les industries d'exportation) et comme dernière priorité l'importations de biens de consommation de luxe.

...un grand nombre de politiques industrielles de l'Asie orientale mentionnées plus haut ont été utilisées par d'autres pays riches entre les années 1950 et les années 1980, période du «miracle est-asiatique».

Plusieurs croient que ces politiques étaient propres aux économies est-asiatiques. Ils pensent que les pays d'Asie orientale pourraient déroger aux politiques exemplaires - du libre-échange et du libre marché - mais tout de même réussir économiquement que parce qu'ils avaient beaucoup de «forces compensatoires» qui contrebalançaient les effets négatifs de la politique industrielle. Malheureusement, aucun argument convaincant quant à la nature de ces forces contradictoires n'a été soutenu. La culture (menant soi-disant à un taux d'épargne élevé, une éthique de travail rigoureuse et à une bureaucratie de haute qualité), l'héritage du colonialisme japonais (réputé avoir entraîné un niveau exceptionnellement élevé d'alphabétisation et une large base industrielle) et la politique de la guerre froide (dont on prétend qu'elle a entraîné une aide étrangère exceptionnellement élevée et un accès privilégié au marché américain) sont des éléments fréquemment cités, mais aucun d'eux n'a même passé l'épreuve factuelle minimale (Chang 2007,ch9, sur la culture; Chang 2006, sur le colonialisme japonais et la guerre froide).²⁸

Cependant, un grand nombre de politiques industrielles de l'Asie orientale mentionnées plus haut ont été utilisées par d'autres pays riches entre les années 1950 et les années 1980, période du «miracle est-asiatique».

Entre les années 1950 et les années 1980, la France a mis en place une politique industrielle qui est très semblable à celle des pays d'Asie orientale, y compris même l'utilisation de la planification indicative du type utilisé activement au Japon et en Corée (Cohen, 1977; hall, 1986). La France a utilisé activement les sociétés publiques pour relancer sa modernisation industrielle. Elle avait un secteur de sociétés publiques qui comptait pour 15 pour cent du PIB, un des plus importants du monde capitaliste de l'époque (sauf pour les pays producteurs de pétrole, dont les pétroles appartiennent en grande partie aux entreprises publiques).

28 Apportons une certaine réfutation factuelle de base à ces arguments de «forces compensatoires», un traitement complet qui dépasse la portée de ce rapport. Avant leur développement économique, les Asiatiques de l'Est étaient généralement décrits comme des gens oisifs, non entreprenants, des individualistes «vivant au jour le jour» (voir Chang, 2007b, chap. 9). Le taux d'épargne de la Corée (épargne en pourcentage du PIB) à la veille de son miracle économique était à peine 5 pour cent et a commencé à augmenter *après* que la croissance ait décollé. À la fin de la domination coloniale japonaise, le taux d'alphabétisation en Corée était seulement de 22 pour cent et sa base industrielle était plus petite que celle du Ghana (Chang, 2006b). Ce ne fut que dans les années 1950 que la Corée et Taïwan ont obtenu un montant exceptionnellement élevé d'aide étrangère exprimée par habitant (Chang 2006). Autant que je sache, personne n'a fourni aucune preuve concrète à l'histoire de «l'accès privilégié au marché». Jusqu'aux années 1980, la Corée et Taïwan achetaient des quotas de textiles en provenance d'autres pays en développement qui ne pouvaient même pas respecter leur AMF (Accord multifibres) de quotas pour les États-Unis, ce qui démontre que, même s'il était là, l'accès privilégié au marché ne pouvait pas offrir de marché d'exportation tellement important à ces deux pays.

Elle a également eu recours à des programmes de crédit ciblé dirigé par les banques, dont la plupart étaient détenues par l'État, comme c'était le cas de la Corée et de Taïwan (les banques commerciales du Japon étaient de propriété privée, même si elles ont été strictement contrôlées par l'État jusque dans les années 1980).

La Finlande, la Norvège et l'Autriche ont également continué d'utiliser la politique industrielle (sélective), souvent avec encore plus de succès que la France, au cours de cette période (Katzenstein, 1985). Tous les trois pays ont largement utilisé les entreprises publiques et surtout l'Autriche avait un secteur de sociétés d'État qui était un des plus importants du monde capitaliste. La Finlande a fortement restreint l'IDE jusqu'à récemment - entre les années 1930 et 1980, il servait à répertorier toutes les entreprises de plus de 20 pour cent de propriété étrangère comme «entreprises dangereuses» (Chang, 2004).

Dans certains pays, il y avait relativement peu de politique industrielle au niveau national, mais il y avait (et il y a encore) beaucoup de politique industrielle au niveau du gouvernement régional - l'Italie et l'Allemagne en sont des exemples (Piore et Sabel, 1984; Chang et al., 2013). Les gouvernements locaux de ces pays ont promu en particulier des «districts industriels», se spécialisant dans quelques produits sophistiqués, grâce à des crédits dirigés (auprès de banques locales, souvent détenues par le gouvernement local), du soutien en R et D et de l'aide de marketing à l'exportation.

Tout en étant le porte-étendard de l'idéologie du libre marché depuis les années 1950 (mais pas antérieurement à cette époque - voir ci-dessous), Le gouvernement des É.-U. a lancé un énorme programme de politique industrielle sous le couvert de soutiens à la R et D, aux marchés publics pour la défense et à la santé publique ((Block 2008; Mazuccato, 2013). Entre les années 1950 et 1980, le gouvernement fédéral américain finança entre 47 pour cent et 65 pour cent des dépenses nationales en R et D, contre environ 20 pour cent au Japon et en Corée et moins de 40 pour cent dans plusieurs pays européens (p. ex, la Belgique, la Finlande, l'Allemagne, la Suède) (Mowery et Rosenberg 1993, p. 41, **tableau 2.3** pour les É.-U.; les données de l'OCDE pour l'ensemble des autres pays).²⁹ Il est très révélateur que la plupart des industries dans lesquelles les États-Unis exercent encore un leadership technologique international sont des industries qui ont été mises en place et entretenues par le gouvernement grâce à un financement public de la R et D et de l'approvisionnement - avions, informatique, semi-conducteurs, Internet et génie génétique, pour ne citer que les plus importantes.

Ce dont nous parlons dans cette rubrique montre que, bien que c'est son utilisation par les pays «miracles» de l'Asie orientale qui a stimulé ce débat autour de la politique industrielle post-Seconde Guerre Mondiale, il n'y a pas que ces pays qui ont utilisé la politique industrielle au cours de cette période. La politique industrielle a été présente dans la quasi-totalité des pays riches contemporains pendant une grande partie de cette période beaucoup plus largement et plus intensément que la plupart des gens ne le croient, y compris certains partisans de la politique industrielle.

29 La part du gouvernement fédéral dans les dépenses totales en R et D était de 5,36 pour cent en 1953, 56,8 pour cent en 1955, 64,6 pour cent en 1960, 64,9 pour cent en 1965, 57,1 pour cent en 1970, 51,7 pour cent en 1975, 47,2 pour cent en 1980, 47,9 pour cent en 1985 et 47,3 pour cent en 1989 (estimation).

4.1.2. Expériences de politiques industrielles par les pays riches contemporains à des stades plus anciens de leur développement économique

Ce qui est encore plus pertinent pour les pays en développement aujourd'hui, que les expériences de politiques industrielles des pays riches contemporains dans la période post-guerre, ce sont les expériences de politiques industrielles dans les premiers stades de leur développement économique, alors qu'ils étaient confrontés à des difficultés semblables à celles rencontrées par les pays en développement d'aujourd'hui (voir Bairoch 1993; Chang 2002, 2004 et 2007 pour plus de détails).

Contrairement au mythe populaire, dans les premiers jours de leur industrialisation entre la fin du 18^e siècle et le début du 20^e siècle, tous les pays riches d'aujourd'hui, avec des exceptions notables pour les Pays-Bas et (jusqu'à la Première Guerre Mondiale) la Suisse, ont offert un haut degré de protection tarifaire aux producteurs «émergents» pendant de longues période (voir **figure 4.1**). Au cours de la majeure partie de la période, la plupart des pays avaient des taux de tarification du secteur manufacturier bien supérieur au niveau constaté dans les pays en développement qui est d'environ 10 pour cent.

En outre, le taux moyen des droits de douane ne représente pas complètement dans quelle mesure la protection tarifaire fut une clé de la stratégie de développement des pays riches d'aujourd'hui à des stades plus anciens. L'Allemagne et la Suède ont assuré une protection ciblée à leurs industries lourdes et chimiques émergentes à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle. La Belgique a peut-être été l'une des économies les moins protégées au 19^e siècle, mais elle a offert une protection très ciblée au cours de cette période. Au milieu du 19^e siècle, alors que le tarif industriel moyen était d'environ 10 pour cent, les tarifs ont atteint 30 à 60 pour cent pour le coton, la laine et le fil de lin et 85 pour cent pour le fer (Milward et Saul, 1977 p. 174).

Fait intéressant, dans le passé, les pays les plus protectionnistes entre tous les pays riches d'aujourd'hui n'étaient pas des pays comme la France, l'Allemagne et le Japon, que les gens de nos jours associent le plus souvent au protectionnisme. C'étaient en fait la Grande-Bretagne et les États-Unis - les supposés foyers du libre-échange. Pendant la majeure partie de leurs périodes de rattrapage respectives - à partir du milieu du 18^e au milieu du 19^e siècle en Grande-Bretagne et du milieu du 19^e au milieu du 20^e siècle aux États-Unis - ils avaient les plus hauts niveaux mondiaux de protection tarifaire (45 à 55 pour cent) (**figure 4.1**).

À partir du 14^e siècle, la Grande-Bretagne avait utilisé des politiques industrielles agressives vis-à-vis du secteur manufacturier de la laine, le secteur de haute technologie de l'Europe jusqu'au 18^e siècle, qui a ensuite été centré dans les Pays-Bas (qui sont aujourd'hui la Belgique et les Pays-Bas). Les producteurs britanniques ont reçu une protection tarifaire et des subventions, tandis que les taxes à l'exportation et occasionnellement des interdictions d'exportation sur la laine brute ont été déployées afin de maximiser la disponibilité des matières premières aux producteurs britanniques. Ces mesures visaient à transformer la Grande-Bretagne de fournisseur de matière première (la laine brute), en centre de fabrication de textile de laine. En grande partie, grâce à ces mesures, arrivées au 18^e siècle, le textile de laine représentait au moins la moitié des recettes d'exportation de la

Figure 4.1 **Droits de douane moyens sur les produits du secteur manufacturier pour les pays développés sélectionnés dans leurs premiers stades de développement (moyenne pondérée, en pourcentage de la valeur)¹**

	1820	1875	1913	1925	1931	1950
Autriche ³	R	15 - 20	18	16	24	18
Belgique ⁴	6 - 8	9 - 10	9	15	14	11
Canada	5	15	N/A	23	28	17
Danemark	25 - 35	15 - 20	14	10	N/A	3
France	R (20)	12 - 15	20	21	30	18
Allemagne ⁶	8 - 12	4 - 6	13	20	21	26
Italie	N/A	8 - 10	18	22	46	25
Japon ⁷	R	5	30	N/A	N/A	N/A
Pays-Bas ⁴	6 - 8	3 - 5	4	6	N/A	11
Russie	R	14 - 20	84	R	R	R
Espagne	R	15 - 20	41	41	63	N/A
Suède	R	3 - 5	20	16	21	9
Suisse	8 - 12	4 - 6	9	14	19	N/A
Royaume-Uni	45 - 55	0	0	5	N/A	23
États-Unis	35 - 45	40 - 50	44	37	48	14
Taux tarifaire	> 30	>20 <30	>10 <20	<10		

Source: Chang (2002), p. 17, tableau 2.1, largement fondée sur Bairoch (1993), p. 40, tableau 3.3, sauf pour le Canada, dont la source est Taylor (1948), pp. 102-8 et p. 398.

Remarques:

R= restrictions nombreuses et importantes qui existaient, ce qui rend les tarifs moyens non représentatifs.

1. La Banque Mondiale (1991, p. 97, grille 5.2) fournit un tableau similaire en se référant à Bairoch. Toutefois les chiffres de la Banque Mondiale, bien que dans la plupart des cas très semblables aux chiffres de Bairoch, sont des moyennes non pondérées, donc évidemment moins fiables que les chiffres moyens pondérés que fournit Bairoch.

2. Il s'agit de taux très approximatifs et offre une gamme de taux moyens, pas des extrêmes.

3. Autriche-Hongrie avant 1925.

4. En 1820, la Belgique était unie aux Pays-Bas.

5. Selon l'estimation de Nye (1991), le taux tarifaire moyen, mesuré par les recettes douanières en pourcentage des valeurs nettes d'importation, en France pendant 1821 à 25 était de 20,3 pour cent, contre 53,1 pour cent pour la Grande-Bretagne, ce qui correspond à la gamme des 45 à 55 pour cent estimée par Bairoch.

6. Le chiffre de 1820 est pour la Prusse seulement.

7. Avant 1911, le Japon a été forcé de maintenir de faibles taux tarifaires (jusqu'à 5 pour cent) à cause d'une série de traités inégaux avec les pays européens et les États-Unis. Le tableau de la Banque Mondiale cité à la remarque 1 ci-dessous, affiche un tarif moyen non pondéré du taux au Japon pour tous les produits (et pas seulement les produits du secteur manufacturier) pour les années 1925, 1930, 1950, à 13 pour cent, 19 pour cent et 4 pour cent.

Grande-Bretagne, ce qui lui permit d'importer de grandes quantités de matières premières (par exemple, le coton) et la nourriture nécessaire à la révolution industrielle.³⁰

La politique industrielle de la Grande-Bretagne est passée à un niveau supérieur lorsque Robert Walpole, le premier Premier ministre britannique de ce nom, est arrivé au pouvoir en 1721. Dès son arrivée au pouvoir, Walpole a présenté un large éventail de mesures de politiques industrielles à travers tout le secteur manufacturier et pas seulement pour le secteur manufacturier de la laine. En présentant la nouvelle loi, Walpole a déclaré, par le biais du discours du roi au Parlement: «Il est évident que rien ne contribue autant à promouvoir le bien-être public que l'exportation de produits manufacturés et l'importation de matières premières étrangères» (cité dans la liste 1885, p. 40).³¹ Les politiques de Walpole étaient très semblables à (et même des modèles pour) ce qui par la suite a été connu sous le nom de politique industrielle de l'Asie orientale - la protection des industries émergentes, les subventions à l'exportation, les rabais tarifaires à l'importation sur les intrants utilisés pour l'exportation, le contrôle de la qualité à l'exportation par l'état (Brisco 1907). Et entre la réforme de la politique industrielle de Robert Walpole et la transition du pays vers le libre-échange dans les années 1860 (et non en 1846 lors de l'abrogation des lois sur le blé comme il est communément admis), la Grande-Bretagne mit en œuvre un régime de politiques industrielles plus agressif, centré autour d'une protection tarifaire élevée.

Si la Grande-Bretagne était le premier pays à avoir lancé avec succès une stratégie de promotion de l'industrie émergente à grande échelle, son plus ardent utilisateur fut les États-Unis - . Paul Bairoch a déjà nommé ce phénomène «la mère patrie et le bastion du protectionnisme moderne» (Bairoch, 1993, p 30). En effet, la théorie (mais pas la pratique) de la promotion de l'industrie émergente a été élaborée par Alexander Hamilton, le premier Secrétaire du Trésor du pays, qui a préconisé le protectionnisme aux États-Unis contre l'avis d'Adam Smith et d'autres économistes européens comme Jean Baptiste Say.³² Entre 1816 et la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis avaient un des plus hauts taux de droits moyens sur les importations de produits du secteur manufacturier au monde (voir **figure 4.1**). Étant donné que le pays a connu un degré exceptionnellement élevé de protection «naturelle» en raison des coûts de transport élevés du moins jusque dans les années 1870, nous pouvons dire que les industries américaines étaient littéralement les plus protégées au monde jusqu'en 1945.

Ce n'est pas seulement le commerce protectionniste et les subventions aux secteurs manufacturiers stratégiques que les pays riches d'aujourd'hui ont employés au cours de leurs premiers stades de développement économique. Une vaste gamme de mesures de politiques industrielles a été déployée.

30 Les exportations de tissu (la plupart du temps de la laine) représentaient environ 70 pour cent des exportations anglaises en 1700 et elles étaient encore à plus de 50 pour cent du total des exportations jusque dans les années 1770 (Musson, 1978, p. 85).

31 De l'avis de List, cela fut «des siècles durant, la maxime des décisions de la politique commerciale anglaise, comme ce fut le cas autrefois pour la politique commerciale de la République de Venise» (List, 1885, p. 40).

32 Dans son livre *La richesse des nations*, Adam Smith a écrit: «S'il fallut que les Américains soit par association, soit par toute autre forme de violence, cessent l'importation des secteurs manufacturiers européens et, ce faisant, donnent le monopole à ceux de leurs propres compatriotes qui pouvant fabriquer des marchandises semblables, détournent une importante part de leurs capitaux à cet usage, ils auraient retardé plutôt que d'accélérer, la poursuite de la hausse de la valeur de leur production annuelle, et fait obstacle au progrès de leur pays au lieu de le promouvoir vers la richesse réelle et la grandeur» (Smith 1973 [1776], pp. 347-8).

Tout d'abord, en ce qui concerne les entreprises publiques, certains des pays riches d'aujourd'hui ont mis en place des entreprises publiques dans de nouveaux secteurs manufacturiers afin de lancer leur industrialisation. En Allemagne (avant l'unification), Frédéric le Grand (1740 à 1786), le roi qui a commencé le processus d'industrialisation en Prusse, mit en place des «usines modèles» dans le secteur de l'acier et l'industrie du lin. Vers la fin du 19^e et le début du 20^e siècle, le Japon a fait de même dans un certain nombre d'industries - notamment dans la construction navale, l'exploitation minière, les textiles (coton, laine, soie) et les aciéries.

Deuxièmement, au cours du 19^e siècle, les États-Unis, qui étaient à l'époque la destination principale des IDE européennes fortement réglementées. Entre 1817 et 1914, le transport maritime côtier était entièrement fermé aux IDE, alors que seuls les citoyens américains pouvaient devenir des administrateurs de banques nationales (par opposition à étatiques) et les actionnaires étrangers n'étaient même pas autorisés à voter aux assemblées générales. En ce qui concerne les ressources naturelles, les lois minières fédérales en 1866, 1870 et 1872 ont restreint les droits miniers aux citoyens américains et aux sociétés constituées aux États-Unis, alors que la loi sur l'exploitation forestière de 1878 n'a permis qu'aux résidents américains de faire l'abattage d'arbres sur des terres forestières publiques. Les restrictions à l'investissement étranger dans le secteur manufacturier étaient relativement rares, puisque ce genre d'investissement n'a pas été très important jusqu'à la fin du 19^e siècle, mais la loi sur le contrat de travail de 1885 interdisait d'importer de la main-d'oeuvre étrangère.

Troisièmement, les pays riches d'aujourd'hui ont utilisé le régime des droits de propriété intellectuelle (DPI) comme outil de politique industrielle. Ils ont délibérément fourni une protection très faible aux droits de propriété intellectuelle étrangers dans une tentative de maximiser le transfert de technologie (et autres connaissances) des nations économiquement plus évoluées. Ainsi de nombreux pays - la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, les É.-U., la France et l'Autriche - ont explicitement autorisé le brevetage d'inventions étrangères. Les États-Unis n'ont pas protégé les droits d'auteur étrangers jusqu'en 1891. Fait plus intéressant encore, les Pays-Bas et la Suisse ont refusé de protéger les brevets jusqu'au début du 20^e siècle. La Suisse n'a présenté la première loi sur les brevets qu'en 1888 - mais ne protégeait que les inventions mécaniques dans une tentative volontaire de permettre à ses sociétés chimiques et pharmaceutiques «d'emprunter» gratuitement des technologies à leurs homologues allemands - et seulement une loi très élaborée sur les brevets en 1907 (même à cette époque elle n'accordait des brevets qu'aux processus, par opposition aux produits chimiques et pharmaceutiques jusqu'en 1978). Les Pays-Bas avaient aboli son ancienne loi sur les brevets (introduite en 1817) en 1869 et ne l'a pas réintroduite avant 1912. Ce fut grâce à l'absence du droit des brevets que Philips put se mettre en place avec succès - elle a commencé par la fabrication d'ampoules en 1899, dont la propriété des brevets pour les technologies nécessaires à la production appartenait à Thomas Edison ou à sa société, General Electric.

Quatrièmement, plusieurs gouvernements de pays riches contemporains ont investi dans - ou subventionné les investissements par le secteur privé - l'infrastructure, l'éducation et la R et D. Le gouvernement allemand a financé la construction de routes (particulièrement dans la région de Ruhr, le centre du secteur manufacturier allemand), le gouvernement suédois a construit son chemin de fer principal, et le gouvernement des États-Unis a

offre gratuitement des terres publiques et des subventions aux sociétés de chemin de fer. De nombreux gouvernements ont investi dans l'éducation - pas seulement au niveau du primaire (les États-Unis et la Suède), mais aussi dans l'enseignement professionnel (Allemagne). Le gouvernement de ces pays a également investi dans la R et D industrielle. L'Allemagne, la Suède, les États-Unis et le Japon sont les meilleurs exemples. Les gouvernements des États-Unis, des Pays-Bas et du Japon ont beaucoup investi en R et D dans l'agriculture (Chang, 2009).

Notre discussion dans la présente rubrique démontre que les pays riches d'aujourd'hui ont activement eu recours à la politique industrielle au cours de leurs premiers stades de développement économique. Comparativement à la période post-Seconde Guerre Mondiale, la plupart d'entre eux, particulièrement la Grande-Bretagne et les É.-U., avaient un plus haut niveau de protectionnisme. Les entreprises publiques ne sont pas aussi largement utilisées que dans la période post-Seconde Guerre mondiale, mais l'Allemagne et le Japon ont mis en place des entreprises publiques pour diriger le développement des industries stratégiques comme l'acier, la construction navale et le textile. L'IDE a également été réglementé, surtout sur le plan des ressources naturelles et des services, car c'est dans ces domaines que se concentrait l'IDE avant la Seconde Guerre mondiale. Les lois sur la propriété intellectuelle manquaient de rigueur pour optimiser les occasions et minimiser le coût à l'importation de technologies étrangères; les pays comme la Suisse et les Pays-Bas n'avaient même pas de droit des brevets jusqu'au début du 20^e siècle. Les gouvernements ont investi dans - ou fait subventionner les investissements par le secteur privé dans - l'infrastructure, l'éducation (y compris l'enseignement technique) et la R et D (y compris la R et D en agriculture), bien qu'elles ne soient pas des politiques industrielles au sens où nous les définissons dans ce rapport.

4.2. EXPÉRIENCES POLITIQUES INDUSTRIELLES DES PAYS RICHES CONTEMPORAINS

4.2.1. La Chine³³

Bien que le terme «politique industrielle» fût rarement utilisé avant les années 1990, l'histoire de la politique industrielle de la Chine remonte à la fin du 19^e siècle. Cependant, les tentatives de politique industrielle antérieures - par la dynastie des Qing, par le gouvernement nationaliste et par le Parti communiste de Mao Zedong - ont toutes été plutôt sporadiques, mal conçues, et avaient eu des résultats en dents de scie, en particulier le désastre du Grand Bond en avant (GBA) sous Mao.³⁴ En revanche, la politique industrielle de la Chine depuis la réforme économique des années 1970 a été beaucoup plus efficace, produisant des résultats impressionnants.

Au cours des premiers jours de la transition vers une économie de marché dans les années 1980 et 1990, la politique industrielle a continué de peser lourdement sur l'esprit des planificateurs de l'État chinois. De nombreuses initiatives de politique industrielle au cours de cette période ont été inspirées par les expériences du Japon et de la Corée. En 1987, un département de la politique industrielle fut établi en vertu de la Commission nationale de planification. Cependant, ce n'est qu'en mars 1989 que le concept de politique industrielle a été explicitement mentionné pour la première fois dans un document officiel, qui est le document du Conseil d'État intitulé Décisions sur les priorités actuelles en matière de politique industrielle.

Suivit une description plus complète et intégrée intitulée Lignes directrices des politiques industrielles de l'État pour les années 1990, en mars 1994. Ce document soulignait la nécessité d'accélérer le développement des industries dites «piliers» et des industries de haute technologie, tout en changeant la composition du commerce extérieur en renforçant la compétitivité internationale du secteur manufacturier. Les Règlements provisoires de directives sur l'investissement direct étranger de juin 1995, et une version révisée de décembre 1997 ont tracé les lignes directrices pour les secteurs de haute technologie, où les investissements étrangers ont été diversement encouragés, interdits ou réglementés (voir Zhang et Long, 1997; Yu, 1999, pp. 75-6; Liu, 2005, pp. 34-43, pour plus de détails).

La politique industrielle de la Chine a été intégrée dans ses plans quinquennaux. Le sixième Plan (1981 à 1985) a marqué un abandon des plans antérieurs en termes de politique industrielle en étant plus complet et plus tourné vers l'extérieur. Il a explicitement encouragé le commerce extérieur et l'investissement étranger direct, dans une tentative de faci-

33 Cette rubrique est largement tirée de Chang et coll. (2013).

34 Les archives écrites de la planification industrielle en Chine remontent généralement au plan industriel Shiye Jihua de Sun Yat-sen en 1922 qui a souligné le rôle clé de l'État dans la création du «socialisme» et le développement des industries lourdes de base (Kirby, 1990).

liter l'importation de technologies de pointe au pays. La promotion des industries de haute technologie et plus largement de la R et D a été un thème récurrent dans tous les plans quinquennaux subséquents. Les industries stratégiques ou industries «piliers» ont été identifiées. Certains secteurs ont été choisis parce qu'ils sont importants pour la sécurité économique du pays - ceux-ci incluent la défense, le charbon, l'énergie électrique et le réseau de distribution, les télécommunications, le pétrole et la pétrochimie, l'aviation civile et l'expédition. D'autres ont été choisis pour leur potentiel de croissance - ils comprennent les voitures à carburant de remplacement, la biotechnologie, les technologies environnementales, l'économie d'énergie, les énergies alternatives, les matériaux de pointe, les technologies de l'information de nouvelle génération et la fabrication d'équipements haut de gamme.

Au fur et à mesure que la Chine a entrepris sa réforme économique, elle a tiré de nombreuses leçons des expériences des autres pays d'Asie - Japon, Corée, Taïwan et Singapour - mais n'a imité à la lettre aucun d'entre eux. La Chine a appris du Japon et de la Corée qu'elle avait besoin de développer de grandes entreprises nationales et en particulier des groupes d'entreprises diversifiés. Dans la poursuite d'une stratégie d'exportation fondée sur une coopération active avec les sociétés transnationales (STN), la Chine a adapté le modèle de Singapour plutôt que celui du Japon ou de la Corée, qui était plutôt hostile aux STN. En diminuant l'importance relative des entreprises publiques à travers la stimulation de la croissance du secteur privé plutôt que la privatisation des entreprises publiques, la Chine a poursuivi une stratégie qui est semblable à ce que Taïwan faisait dans les premiers jours de son développement économique.³⁵

La politique industrielle de la Chine est allée bien au-delà de la protection tarifaire et des subventions qu'utilisaient les anciens pays en développement d'Asie orientale, le Japon, la Corée, Taïwan et Singapour. Les autres mesures clés de la politique industrielle de la Chine sont les suivantes:

Tout d'abord, les industries stratégiques identifiées dans les plans de développement quinquennaux ont reçu des soutiens ciblés. Ils ont été protégés de la concurrence étrangère par des barrières tarifaires et non tarifaires, telles que les exigences de contenus locaux. Ils ont reçu des prêts bonifiés de «banques politiques» appartenant à l'État - comme l'Export-Import (Exim), la Banque de Chine, la Banque de développement agricole de Chine (BDAC) et la China Development Bank (CDB). Les gouvernements locaux ont également fourni à des industries clés des crédits bonifiés. Ces «crédits d'État» ont joué un rôle critique - par exemple, dans l'industrie automobile, Chery a pris de l'expansion dans les marchés outre-mer avec le soutien financier de la China Exim Bank, tandis que Geely a emprunté des fonds auprès des gouvernements locaux pour financer l'acquisition de Volvo Cars en 2010 (Marukawa, 2011). Comme dans le cas des programmes de «crédit» dirigé du Japon et de la Corée, les prêts des banques commerciales ont également été faits en suivant les objectifs de la politique industrielle.³⁶ Selon Ferri et Liu (2010), les

35 Taïwan a également fait ses débuts avec un secteur d'entreprises publiques énorme, représentant 57 pour cent de la production industrielle en 1952 (Amden, 1985) rétrécissant progressivement son importance (même s'il représente encore 16 pour cent du PIB) en laissant grandir le secteur privé plutôt qu'en le privatisant.

36 Le Chapitre IV de l'article 34 de la Loi de la République populaire de Chine sur les banques commerciales de 1995 souligne qu'«Une banque commerciale doit mener ses activités de prêt en fonction de la nécessité du développement de l'économie nationale et de l'avancement social et sous la direction de la politique industrielle de l'État».

entreprises publiques ont reçu 65 pour cent des prêts auprès des banques commerciales entre 1998 et 2003, alors qu'elles ne représentent que 25 pour cent de l'économie de la Chine. Les taux d'intérêt imputés aux dettes offerts aux entreprises privées se sont également avérés de 25 à 33 pour cent plus élevés que ceux offerts aux entreprises publiques.

Deuxièmement, à travers le système d'octroi de licences, les investissements ont été dirigés vers des méthodes stratégiques. Par exemple, même si dans l'ensemble, il était beaucoup plus sympathique à l'IDE que ses homologues japonais ou coréens, le gouvernement chinois a classé les IDE en quatre catégories: (i) encouragées (ii) permises (iii) restreintes et (iv) interdites. Ce qui canalisait les divers types d'IDE vers différents secteurs ciblés. Comme autre exemple, le gouvernement a également contrôlé la répartition géographique des investissements. Cette politique remonte aux années 1960, lorsque le gouvernement trouve de nouvelles industries dans les régions intérieures de façon à répartir le développement industriel à l'écart des zones côtières concentrées.³⁷ Dans les premiers jours de la politique de la porte ouverte, les zones côtières ont été repriorisées aux investissements gouvernementaux afin de maximiser leurs impacts sur la croissance et l'accès aux marchés étrangers.³⁸ Plus récemment, la préoccupation croissante des disparités régionales a de nouveau contraint le gouvernement à déplacer l'objectif de ses investissements (en particulier les investissements dans les infrastructures) vers les régions de l'intérieur.

Troisièmement, afin de développer ce que Nolan (2001) décrivait comme une «équipe nationale» d'entreprises dans des secteurs stratégiques, l'État chinois a initié de nombreuses fusions et acquisitions (F et A) par décret administratif, comme ses homologues japonais ou coréens l'ont fait au cours de leurs années «miracles». Par exemple, la consolidation arbitrée par l'État de plus petites entreprises non compétitives dans l'industrie de l'électronique a conduit à la formation de grandes entreprises comme la China Electronics Corporation (1989) et le Groupe Shanghai Video & Audio Electronics Co., Ltd. (SVA) (1995). China Electronics Corporation, à son tour, a récemment (en 2013) acquis le groupe Irico, un groupe d'entreprises publiques du secteur manufacturier qui produit de l'équipement photovoltaïque. Selon le guide d'orientation des fusions de sociétés et des acquisitions pour accélérer la croissance des industries clés du ministère de l'Industrie et des Technologies de l'information (MITI) émise en janvier 2013, le gouvernement chinois vise à développer des champions industriels mondiaux de l'automobile, du fer et de l'acier, du

Au fur et à mesure que la Chine a entrepris sa réforme économique, elle a tiré de nombreuses leçons des expériences des autres pays d'Asie - Japon, Corée, Taïwan et Singapour - mais n'a imité à la lettre aucun d'entre eux. La Chine a appris du Japon et de la Corée qu'elle avait besoin de développer de grandes entreprises nationales et en particulier des groupes d'entreprises diversifiés.

37 Dans les années 1950, la zone côtière a contribué à 70 pour cent de la production industrielle de la Chine, en dépit du fait qu'elle ne composait qu'avec moins de 20 pour cent de la surface totale du territoire (Zhang et Long, 1997).

38 Entre 1993 et 2003, les entrées annuelles moyennes d'IDE en pourcentage du PIB provincial étaient significativement plus élevées dans les provinces côtières de l'Est comme le Guangdong (13 pour cent) et le Fujian (11 pour cent) par rapport à la moyenne nationale (4 pour cent) (Poncet, 2010, p. 115).

ciment, de la construction navale, de l'aluminium, de terres rares, de l'électronique et du secteur pharmaceutique. Et la F et A arbitrée par l'État demeure un levier politique essentiel à cet égard.

Malgré toutes ces mesures de politique industrielle, les industries chinoises ont encore du chemin à parcourir avant d'accéder au leadership dans les segments supérieurs de leurs marchés internationaux. Cependant, elles sont à présent les principaux prétendants dans de nombreux secteurs clés. La Chine est déjà le plus grand producteur de navires, d'acier et de cellules solaires, tout en faisant des incursions dans les extrémités inférieures des marchés internationaux pour des produits de TI, d'électronique grand public, de téléphone mobile et d'automobile.

Quatrièmement, les groupements industriels ont été promus afin d'exploiter les avantages des effets de l'agglomération, tels que l'intégration plus étroite entre fournisseurs, producteurs et clients d'une part et l'innovation plus rapide d'autre part (OCDE, 1999; Arvanitis et Qiu, 2008; Barbieri et al, 2012). L'accent a porté sur le développement des groupements dans différentes villes et cités à industries piliers uniques. Les principaux exemples d'agglomérats industriels comprennent Shunde, Guangdong (appareils électriques), Xiaolan (serrures, acoustique électronique) et Guzhen (appareils d'éclairage), les deux derniers dans la ville de Zhongshanm dans la province de Guangdong.

Cinquièmement, les politiques ont été déployées dans le but de faciliter les transferts de technologies des économies plus évoluées. Il existait des règlements sur l'importation de technologies. Les STN ont été faites pour former des coentreprises avec des sociétés chinoises, la plupart d'entre elles étant des entreprises publiques ou des entreprises associées au gouvernement.³⁹ Par le biais de coentreprises, l'État a conservé le contrôle effectif sur les filiales étrangères afin de faire avancer les intérêts chinois (Roehrig, 1994). Les acquisitions à parts majoritaires de sociétés étrangères de pays évolués et les fusions avec ces dernières ont été conçues, souvent en vue d'accéder à des technologies plus évoluées - exemples marquants: la Suède (Volvo),

le Royaume-Uni (MG Rover), les États-Unis (IBM, société d'ordinateurs personnels qui porte à présent le nom de Lenovo), l'Autriche (Fisher, composants de composites évolués), la France (Adisseo) et la Corée (Ssangyong Motors).⁴⁰ Des intéressements ont été prévus pour inciter les entreprises étrangères à établir des centres de R et D en Chine.

Enfin, les subventions à l'exportation et la sous-évaluation de la monnaie ont été utilisées pour améliorer la compétitivité des exportations de la Chine sur les marchés internationaux. Les restrictions à l'exportation de la Chine, telles que celle des terres rares utilisées par les industries, ont été suffisamment importantes pour influencer sur les prix mondiaux et donc les fournitures. Avec les subventions à l'exportation et les restrictions interdites en vertu de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les différends commerciaux contre les pratiques alléguées de la Chine demeurent monnaie courante (USTR, 2010, 2012a, 2012b).

39 Bien que les conditions de transfert de technologie explicites soient restreintes en vertu des obligations de l'OMC chinois, les mesures implicites ne sont pas interdites. Dans l'édition de 2011 du Catalogue de la Chine pour l'orientation des industries étrangères investies, les restrictions à la propriété sont répertoriées pour la plupart des secteurs manufacturiers.

40 Ssangyong, acquise par SAIC en 2004, a été revendue à la société indienne Mahindra Motors, en 2011.

Malgré toutes ces mesures de politique industrielle, les industries chinoises ont encore du chemin à parcourir avant d'accéder au leadership dans les segments supérieurs de leurs marchés internationaux. Cependant, elles sont à présent les principaux prétendants dans de nombreux secteurs clés. La Chine est déjà le plus grand producteur de navires, d'acier et de cellules solaires, tout en faisant des incursions dans les extrémités inférieures des marchés internationaux pour des produits de TI, d'électronique grand public, de téléphone mobile et d'automobile. Bien que ce ne soient pas toutes les tentatives de la politique industrielle chinoise qui aient été couronnées de succès, les efforts continus que le pays fait avec sa politique industrielle annoncent qu'il deviendra un acteur majeur dans de nombreux autres secteurs dans les années à venir.

4.2.2. Le Brésil

(a) Tour d'horizon⁴¹

La période de 1950 à 1980 au Brésil a été une période d'industrialisation menée par l'État (Ocampo, 2006). La planification indicative du secteur public était la norme au Brésil ainsi que dans le reste de la région de l'Amérique latine à l'époque. La politique industrielle a été principalement destinée à la création de nouveaux secteurs industriels, changeant le modèle répandu de la spécialisation dans les produits primaires et la promotion des activités à forte intensité technologique.

Au centre de la politique industrielle du Brésil pendant cette période régnait un régime protectionniste basé sur les droits tarifaires ad valorem. Le gouvernement fédéral avait le pouvoir discrétionnaire de contrôler le niveau et les types d'importations. La loi de similitudes (Lei do Similar Nacional) stipulait qu'un produit ne peut être importé que s'il pouvait être prouvé qu'un produit similaire n'était pas produit au Brésil. Ces mesures ont été intensifiées au cours de la période de 1960 à 1980.

Grâce à ces mesures de politiques industrielles, le Brésil a pénétré avec succès plusieurs nouvelles industries, telles que la pétrochimie et les carburants renouvelables, notamment l'éthanol, et a établi les bases pour l'élaboration de nouvelles technologies. La politique industrielle brésilienne était parfois très réussie, comme dans le cas de l'industrie aéronautique et l'agro-industrie (davantage à ce sujet à la section 4.2.2 (b) voir ci-dessous). La politique industrielle a moins bien fonctionné dans les industries comme l'informatique (Evans, 1995), les textiles et l'automobile.

La crise de la dette du Tiers-Monde de 1982 a amené le gouvernement brésilien à introduire une nouvelle panoplie de mesures de «Nouvelle politique industrielle» (1985 à 1988). Le nombre total de régimes commerciaux spéciaux a été réduit et la moyenne des taux de droits de fabrication est passée de 90 pour cent à 43 pour cent. Toutefois, étant donné l'opposition d'industries du secteur manufacturier politiquement influentes, les réformes n'ont pas été aussi radicales que celles d'autres pays en développement de l'époque. Les barrières non tarifaires et le droit des similitudes ont été maintenus, et ceux-ci, ainsi que les droits de douane restants, permirent à de nombreux producteurs marginaux de survivre (Kume, 1989; Hay, 2001; Figueiredo, 2008).

⁴¹ Cette section est largement tirée de Chang et coll. (2013).

Les années 2000 ont marqué le retour de la politique industrielle sélective (spécifique au secteur) au Brésil. En novembre 2003, le premier gouvernement Lula a annoncé les lignes directrices pour l'industrie, la technologie et la politique du commerce extérieur (PITCE), dont les objectifs étaient de deux ordres: (i) l'augmentation de la compétitivité industrielle en stimulant le développement technologique dans les secteurs clés, favorisant ainsi l'exportation de produits à plus forte valeur ajoutée; (ii) le développement du système scientifique et technologique, en particulier dans des secteurs comme le pétrole et le gaz, l'agriculture et les produits pharmaceutiques. L'Agence brésilienne pour le développement industriel (ABDI) et le Conseil pour le développement industriel (CNDI) ont été créés aux fins de la coordination et de la mise en œuvre de l'ensemble de mesures de la PITCE et pour faciliter le dialogue entre le public et les secteurs privés.⁴² Quatre secteurs stratégiques ont été ciblés: les semi-conducteurs, les logiciels, les produits pharmaceutiques et les biens d'équipement.

Ces secteurs ont été pris en charge par les programmes de financement spécifiques aux secteurs, tels que le Profarma (pharmaceutique) et le Prosoft (logiciels) et par deux programmes super-sectoriels appelés Industrie forte et innovation Brésil. Ces programmes visaient à développer la capacité d'innovation du pays par la promotion de diverses formes de coopération et de partenariat entre les entreprises privées, les universités et les instituts de recherche, les organismes gouvernementaux et les syndicats.

Au cours des trente dernières années, le Brésil a été parmi les pays les plus actifs en termes de son utilisation des politiques visant à élargir les industries de transformation des ressources naturelles et la production alimentaire.

Pour la période 2008 à 2010, le deuxième gouvernement Lula a lancé un ambitieux ensemble de mesures de politique industrielle, appelé politique de développement productif: Innover et investir pour soutenir la croissance (PDP), visant à traiter les principaux défis: (i) maintenir le taux de croissance de l'investissement (Formation brute de capital fixe, FBCF) supérieur à celui du PIB; (ii) améliorer et diversifier le panier des exportations; (iii) renforcer la capacité d'innovation des entreprises brésiliennes; et (iv) élargir l'accès au crédit pour les micros et petites entreprises.

Le PDP est un ensemble de mesures politiques complexe structuré autour de trois axes principaux. Premièrement, il y a des programmes de promotion de nouveaux secteurs stratégiques (santé, les TIC, l'énergie nucléaire, la défense, la nanotechnologie et la biotechnologie) gérés par le ministère des Sciences et de la Technologie (Bothelo, 2011). Deuxièmement, il existe des programmes pour consolider et étendre les positions de marché international existantes avec l'aide de la Banque Nationale de développement (BNDES). Les objectifs de ces programmes sont les suivants: aéronautique, pétrole, gaz naturel et produits pétrochimiques, le bioéthanol, les mines, l'acier, les pâtes et papiers et la viande. Troisièmement, il existe des programmes visant à renforcer la compétitivité industrielle sous le contrôle direct du Ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur (MDIC). (Gouvernement du Brésil, 2008; Ferraz et coll., 2009).

⁴² Le CNDI se compose de 23 ministres du gouvernement, le président de la BNDES (Banque Nationale de développement) et 14 représentants de l'industrie.

Depuis la crise financière mondiale de 2008, le gouvernement brésilien a tenté d'atténuer les effets négatifs de l'appréciation du taux de change et du ralentissement économique dans le monde entier grâce à des aides financières de la BNDES, l'exonération des charges sociales et les préférences dans les marchés publics. Au cours des dernières années, le gouvernement brésilien a aussi finalement changé ses politiques macroéconomiques restrictives, mises en place depuis 1996, ce qui a contribué énormément à une désindustrialisation prématurée et spectaculaire du Brésil - la part du secteur manufacturier dans le PIB a diminué depuis le pic de 27,2 pour cent au milieu des années 1980 à 14,6 pour cent en 2011. Suite à la crise de 2008, puis de manière agressive depuis 2012, il a abandonné la politique de taux d'intérêts élevés (la majeure partie du temps depuis 1996, le Brésil avait littéralement le plus haut taux d'intérêt réel au monde). La réduction des taux d'intérêt a naturellement conduit à la dépréciation de (la très surévaluée) monnaie locale réelle. Ces changements macroéconomiques ont considérablement soulagé la pression sur le secteur manufacturier dans son ensemble et en particulier des entreprises orientées vers l'exportation.

La dernière phase de la politique industrielle du Brésil est celle du Plano Brasil Maior (PBM), émise par le gouvernement Rousseff en août 2011. Elle embrasse un champ d'application plus large et se concentre davantage sur l'infrastructure que sur le PDP. Le PBM se concentre également sur le renforcement des chaînes de production (chaînes de valeurs) et la diversification et les exportations de mises à niveau (en particulier pour les PME) à travers des allègements fiscaux, des mesures correctives commerciales (par exemple, les mesures anti-dumping), de financement et de garanties de prêts pour les exportateurs. Depuis avril 2012, le PBM est entré dans la deuxième phase dans laquelle l'accent porte sur la collaboration public-privé - par exemple, à travers les conseils de compétitivité sectoriels (Kupfer, 2012).

(b) L'agro-industrie⁴³

Au cours des trente dernières années, le Brésil a été parmi les pays les plus actifs en termes de son utilisation des politiques visant à élargir les industries de transformation des ressources naturelles et la production alimentaire. Le Brésil est aujourd'hui parmi les trois premiers producteurs et exportateurs de jus d'orange, de sucre, de café, de soja, de bœuf, de porc et de poulet. Il a également rattrapé les cinq grands exportateurs de céréales traditionnelles (É.-U., Canada, Australie, Argentine et Union européenne).

Ce succès a été activé par le système de recherche agricole le plus développé et le mieux financé dans le monde en développement (en termes d'investissement public dans la recherche agricole, le Brésil vient après la Chine et l'Inde). Et au centre de ce système se trouve l'Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), une société publique relevant du Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de l'Alimentation (MAPA), ce qui a favorisé le changement technologique, la diversification et la modernisation de l'agriculture.

Le système de recherche agricole du Brésil implique les gouvernements fédéraux et d'État ainsi qu'un nombre énorme d'universités agricoles (environ 80). Il y a aussi un très grand nombre de centres de recherche agricole, dont certains existent depuis le début du 19^e siècle. Cela rend le système de recherche agricole du Brésil extrêmement complexe et le caractérise pour ses réseaux qui se chevauchent (17 réseaux de recherche de l'État en 2011). Et EMBRAPA est l'acteur principal de ce système complexe. Avec ses 47 centres de recherche

43 Cette section est largement tirée de Chang et coll. (2014).

dans tout le pays, employant 9 284 personnes et doté d'un budget annuel de plus de 1 milliard de dollars en 2011, il est le plus grand organisme de R et D, pas seulement en agriculture, mais en Amérique latine en termes de personnel et de budget. Les centres de recherche sont organisés autour de trois axes principaux de spécialisation: matières premières, ressources et thèmes. En 2011, EMBRAPA comptait 15 centres nationaux «thématiques», 16 centres nationaux de «produits de base» et 16 centres régionaux de «ressources».

EMBRAPA a été fondée en 1972 en réponse aux principales faiblesses de l'agence nationale de recherche agricole de l'époque, la recherche agricole nationale et ministère de l'expérimentation (DNPEA). Celles-ci comportaient un manque de prise de conscience de la part des «chercheurs» quant aux besoins de base de l'agriculture, une certaine absence d'interaction intraministérielle et d'interaction de l'extérieur entre les chercheurs, un manque de vulgarisateurs et d'agriculteurs (ce qui avait mené à des cas de double emploi improductifs dans les efforts de recherche). Parmi les autres faiblesses, «l'absence de mesures d'intéressement pour les chercheurs (particulièrement caractérisée par les faibles salaires), le faible niveau de formation postuniversitaire (12 pour cent [du] personnel scientifique à l'époque) et enfin les ressources financières disponibles insuffisantes et souvent irrégulières» (Beintema et coll., 2001, p. 16).

Au cours de ses premières décennies, l'EMBRAPA a créé son réseau de centres nationaux et régionaux de produits, qui portaient sur les principaux systèmes de production végétale et animale et sur des thèmes écorégionaux et nationaux. Elle a également augmenté ses capacités internes en signant des partenariats avec des universités américaines, telles que l'Université de Purdue et l'Université du Wisconsin, qui a permis au personnel de l'EMBRAPA de recevoir une formation de troisième cycle.

Depuis la fin des années 1980, la recherche de l'EMBRAPA est devenue de plus en plus axée sur la pollinisation croisée avec la recherche dans la fabrication de pointe. Comme bon exemple, les services de surveillance par satellite pour l'acquisition et le traitement d'images de capteurs à distance et des données de terrain. Le Centre de surveillance par satellite a été créé en 1989 dans une région de Campinas (de l'État de Sao Paulo) et offert à l'EMBRAPA par l'armée brésilienne pour le développement d'une unité spéciale axée sur les systèmes de gestion territoriale et les réseaux électroniques pour l'agriculture moderne.

Tout au long des années 1990, «l'EMBRAPA a été impliquée dans un vaste éventail d'activités liées à la recherche agricole et à la technologie, y compris la sélection végétale, la lutte antiparasitaire, la sécurité alimentaire, la surveillance par satellite, le développement agricole durable et le soulagement de la faim» (Matthey et coll., 2004, p. 10). Ces efforts se sont poursuivis dans le nouveau millénaire et en 2005 et 2006, l'EMBRAPA a fait un effort sérieux pour améliorer et rénover ses infrastructures (laboratoires, équipements, tracteurs, véhicules), pour la somme de 90 millions de Réal brésiliens. Parmi ces investissements, à l'interface entre l'agriculture, les biotechnologies et la fabrication de pointe, on comptait: (i) des équipements pour l'amélioration de la qualité dans la chaîne de production de la viande; (ii) un laboratoire d'aquaculture, privilégiant le contrôle de la qualité de l'eau, de l'alimentation des poissons, et de la santé des poissons; (iii) un nouveau laboratoire d'œnologie pour stimuler la production de vin dans la région du Nord-Est semi-aride; (iv) la construction de l'un des premiers laboratoires nationaux du domaine de la nanotechnologie, axé sur

les développements de capteurs et biocapteurs pour le contrôle de la qualité des aliments, la certification et la traçabilité, d'une part, et de nouveaux matériaux pour les emballages intelligents (par exemple, les polymères et matériaux nanostructurés), d'autre part; (v) six nouvelles chambres de congélation pour augmenter la capacité de la banque de matériel génétique d'EMBRAPA, son entreposage et sa conservation.

Selon les informations fournies par le gouvernement brésilien, EMBRAPA a généré et recommandé plus de 9 000 technologies pour les agriculteurs brésiliens depuis sa création en 1973. Mais la réalisation sans doute la plus remarquable de l'EMBRAPA fut sa revendication du cerrado (savane brésilienne) pour l'agriculture moderne. Il a introduit «des nouveautés en termes de variétés, de pratiques culturelles, de zonage, de travail du sol, de fixation biologique de l'azote, de perfectionnement de l'élevage pour la viande et le lait, de légumes, de fruits, d'irrigation et de connaissance des ressources naturelles de base du cerrado» (Alves, 2010, p. 70). La stratégie de l'EMBRAPA pour rendre la terre du cerrado productive comportait quatre volets.

Premièrement, au cours des années 1990 et de plus en plus au début et au milieu des années 2000, l'acidité du sol du cerrado a été réduite en versant des quantités industrielles de calcaire pulvérisé et de la craie. Au même moment, l'EMBRAPA a développé une bactérie qui a encouragé l'azote à se fixer dans les légumineuses, ce qui a réduit le besoin d'engrais pour fertiliser le sol pauvre du cerrado. (Hosono and Hongo, 2012).

Deuxièmement, l'EMBRAPA a importé une nouvelle variété d'herbe créée par croisement appelée brachiaria, venant d'Afrique. La productivité accrue de cette nouvelle variété (20 à 25 tonnes d'herbe de fourrage par hectare) a augmenté la quantité de fourrage produite et a ainsi permis aux agriculteurs d'augmenter la production de viande.

Troisièmement, la culture du soja, une culture de climat tempéré, a été transformée en une culture tropicale par croisement et par l'introduction de graines de soja génétiquement modifiées. Les nouvelles variétés de soja exigent un cycle de production biologique plus court, ce qui permet aux agriculteurs de cultiver deux récoltes par an.

Le dernier point, mais non le moindre, l'EMBRAPA a introduit de nouvelles technologies pour la préparation du sol et l'intégration de l'agriculture et de l'élevage. La nouvelle technique «agriculture sans labour» permet une récolte de culture à un niveau supérieur, en laissant une partie de la récolte dans le sol pour qu'elle devienne un tapis de matières organiques dans lequel la nouvelle culture est plantée (Hosono and Hongo, 2012). EMBRAPA a également favorisé un système de rotation dans lequel les champs sont utilisés alternativement pour les cultures, le bétail et puis la plantation d'arbres. Bien qu'il ne soit possible qu'avec l'utilisation d'engrais, ce régime de rotation demeure «la» manière rentable de ménager les pâturages.

Le succès de la politique industrielle du Brésil pour le secteur agricole, orchestré par l'EMBRAPA, est attesté par le fait que, malgré ce qui représente moins d'un quart de la masse continentale du Brésil (environ 2,05 millions de km² sur 8,52 millions de km²) et en dépit du fait qu'il soit naturellement très inhospitalier pour l'agriculture, le cerrado représentait 70 pour cent de la production agricole du Brésil en 2010.

4.2.3. Chili

(a) Aperçu⁴⁴

Au cours du siècle dernier, le Chili a été le témoin de deux phases d'industrialisation distinctes caractérisées par deux approches apparemment opposées au développement et à la politique industriels. De 1938 à 1973, les gouvernements ont joué un rôle critique en terme de développement et ont déployé nombre d'instruments de politique industrielle. Il pouvait s'agir de substitution à l'importation ou bien de contrôle direct de secteurs industriels clés comme l'électricité, les télécommunications, l'extraction & le traitement des ressources (Agosin et al., 2010). Dans le cas du cuivre, le produit d'exportation le plus important au Chili, le gouvernement centre-droit Frei a lancé un programme de nationalisation du secteur dans les années 60 achevé ensuite par le gouvernement centre-gauche Allende en 1971.

Durant cette phase, le Chili a aussi développé nombre d'institutions pour concevoir et mettre en place des politiques industrielles, y compris une banque de développement, Banco Estado et une agence du développement, Corporación de Fomento (CORFO). L'agence CORFO s'est vu attribuer des responsabilités multiples telles que la coordination des ressources de financement public (y compris les rentes du cuivre), la stipulation d'assistance technique pour le développement des industries naissantes et les investissements à long terme en innovation technologique. La planification indicative industrielle a atteint un sommet lors du gouvernement Allende en 1971, en particulier lors de la nationalisation de diverses industries de fabrication et de banques commerciales.

Le programme économique mis en place par le régime Pinochet en 1973 représentait une transition d'un modèle d'industrialisation dirigée par l'État à un modèle néolibéral dirigé par le marché. Le régime militaire réussit rapidement à inverser les réformes d'Allende et à privatiser la plupart des secteurs industriels et financiers. Il a également ouvert l'économie chilienne en éliminant toute forme de restrictions d'IDE, de contrôle du crédit et des tarifs. Vers la fin des années 1970, la protection commerciale fut presque entièrement démantelée tandis que le Chili atteignait un régime tarifaire uniforme de 10%.

Ce récit historique conventionnel de l'expérience du Chili en matière de politique industrielle est toutefois simpliste voire partiel. En fait, alors que le régime militaire mettait en œuvre une transformation néolibérale de l'économie chilienne et de la structure sociale (Akram, 2015), les gouvernements post-Allende continuaient à employer diverses formes de politiques industrielles sélectives, pour ne pas parler de mesures horizontales telles que le soutien aux PME. De manière intéressante, la mise en œuvre efficace de ces politiques a été rendue possible à la fois en garantissant la continuité institutionnelle – CORFO était l'agence de développement principale durant cette période – et grâce à l'innovation institutionnelle – Fundación Chile est apparue comme modèle nouveau de PPP (partenariat entre le secteur public et le secteur privé) (Andreoni and Chang, 2014; voir section 4.2.3(b) ci-dessous sur Fundación Chile).

La réussite de ces interventions est attestée par le fait que les produits d'exportation majeurs actuels (cuivre, saumon, vin, bois/pulpe/papier entre autres) sont exactement

44

Nous remercions Antonio Andreoni pour la rédaction de cette section.

ceux que les gouvernements chiliens précédents ont déterminé et soutenu au cours des quarante dernières années. Dans la plupart des cas, les gouvernements chiliens ont bâti leur politique sur la base des capacités industrielles développées et accumulées lors de la période pré-Pinochet. Pour les autres cas, les politiques industrielles sélectives se sont consacrées à l'actualisation des secteurs primaires – le bois et la forêt en particulier – plutôt qu'aux produits de fabrication de faible et moyenne technologie.

La création d'une nouvelle industrie forestière au Chili fut rendue possible grâce à une approche systématique combinant un ensemble de mesures (Rossi, 1995). Elles comprenaient un nombre de réformes de propriété foncière et de garantie des droits (DL 701), l'introduction de subventions en espèces massives (jusqu'à 75%) pour la gestion des cultures et de la forêt, des lignes de crédit subventionnées administrées par Banco Estado. Alors que le gouvernement n'est pas parvenu pas à développer des secteurs complémentaires, comme ceux du mobilier, le secteur bois/pulpe/papier est devenu l'un des produits d'exportation principal, représentant presque 10% de la part d'exportation chilienne.

Un autre exemple frappant de développement réussi de secteur dirigé par l'État est celui de l'industrie du cuivre. En dépit d'un régime politique néolibéral démarré par Pinochet et se poursuivant lors de la période de Concertation, la politique industrielle pour l'industrie du cuivre a montré une continuité remarquable au cours du siècle dernier. Tandis que dans d'autres pays miniers de l'Amérique latine (comme le Pérou, la Bolivie et le Brésil) les gouvernements mettaient en place nombre de réformes néolibérales, y compris la privatisation des entreprises publiques et la déréglementation des IDE, le gouvernement chilien a décidé de maintenir une présence directe dans le secteur du cuivre grâce à l'établissement d'une entreprise publique unifiée nommée Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) en 1976.⁴⁵ Alors même que les gouvernements chiliens introduisaient un nombre de mesures de soutien au développement du secteur privé dans les secteurs miniers (telles que des réductions d'impôt sur les biens d'investissements importés utilisés dans les opérations minières et les délais en paiement de l'impôt) dans les années 1980 et 1990, CODELCO demeurait propriété publique.

CODELCO a réalisé des investissements stratégiques constants dans son équipement de production, ses technologies et ses capacités de main d'œuvre. Elle a aussi joué un rôle vital dans le soutien apporté aux petites sociétés privées d'ingénierie et de technologie. En conséquence de cette stratégie politique industrielle, la CODELCO demeure leader mondial de nos jours, avec Enami (Empresa Nacional de Minería ou Société nationale minière) et contribue à environ un tiers de la production totale de cuivre du Chili. En raison de la taille énorme de l'industrie chilienne du cuivre (environ un tiers de la production mondiale), le cuivre est la source principale de revenus publics, ce qui lui vaut le sobriquet de *el sueldo de Chile* («le salaire du Chili»).

L'industrie du cuivre du Chili n'a pas seulement apporté des revenus au gouvernement, elle a aussi permis aux preneurs de décision industriels de promouvoir l'innovation en procurant – grâce aux redevances minières, une taxe de 3% sur les profits miniers – le financement d'institutions dévouées à l'innovation technologique et à l'intermédiation, comme CORFO (en

⁴⁵ Les forces militaires prirent d'abord en main la CODELCO. Elles reçurent 10% des profits sur les armes et les achats de CODELCO jusqu'en 2009 (Nem Singh, 2010).

particulier son programme Innova Chile), Fundacion Chile (Andreoni and Chang, 2014), et Consejo Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología ou Conseil national sur l'innovation, les sciences et la technologie (CONICYT).

L'industrie du cuivre du Chili n'a pas seulement apporté des revenus au gouvernement, elle a aussi permis aux preneurs de décision industriels de promouvoir l'innovation en procurant – grâce aux redevances minières, une taxe de 3% sur les profits miniers – le financement d'institutions dévouées à l'innovation technologique et à l'intermédiation

Le Chili est bien connu pour son exemple représentatif d'une réussite néolibérale confirmée essentiellement par un avantage comparatif «naturel». Cependant, notre précédente discussion indique qu'il a utilisé une gamme importante de politiques industrielles, même si ses zones ciblées d'intervention (industries de ressources naturelles) et ses mesures politiques (p. ex. l'emphase sur le partenariat public-privé) ont largement différé de ce qui se produit habituellement dans le cas d'une réussite de politique industrielle. Nous allons démontrer ceci de manière détaillée en examinant la politique industrielle du Chili en ce qui concerne l'industrie du saumon et d'autres industries agricoles.

(b) Industrie du saumon et autres agro-industries⁴⁶

Dans les années 1990, le Chili est devenu le plus grand exportateur de saumon d'élevage au monde. Il est également devenu l'un des principaux exportateurs de fruits et tomates frais et transformés. La plupart des

gens interprètent ces réussites comme la preuve que la politique de laisser-faire du Chili lui a permis d'exploiter son avantage comparatif «naturel», en raison de son haut potentiel agricole. Toutefois, ceci est une interprétation trompeuse. En fait, la réussite de ces industries était véritablement un exemple de réussite en politique industrielle, en particulier grâce à Fundación Chile.

Fundación Chile (FCh) est une institution paragouvernementale à but non lucratif créée en 1976 avec une dotation de 50 millions de dollars, attribuée en parts égales par le Gouvernement du Chili et ITT (International Telephone and Telegraph) aux États-Unis. Elle fut établie lorsqu'ITT reçut une compensation pour la nationalisation de sa subvention chilienne par le gouvernement Allende à la condition qu'elle investisse une part de la compensation au Chili pour la «création conjointe d'une fondation de recherche scientifique et technologique» (Meissner, 1988).⁴⁷ Elle devait se consacrer initialement à trois domaines: la technologie alimentaire, la nutrition et l'électronique.

FCh commença à introduire de nouvelles pratiques commerciales et organisationnelles à partir de 1977. Trois départements principaux furent créés: Commercialisation & études économiques, Alimentation et Électronique & télécommunications. Elle adopta de plus

46 Cette section s'inspire fortement de Chang & al. (2014).

47 Au cours de son existence, FCh a subi diverses phases de transformation concernant son modèle organisationnel, ses partenaires, ses secteurs et ses domaines d'intervention. Toutefois, elle a réussi à conserver sa mission principale de «partenariat public-privé pour l'innovation» à «orientation commerciale» (Fundación Chile, 2005, p. 3). En particulier, elle se consacre à «l'identification, l'adaptation et le développement des technologies de la diffusion & du transfert de ces technologies grâce à la création de sociétés innovantes» (p. 3).

en plus de stratégies permettant de promouvoir le dialogue avec le secteur commercial, développant la prise de conscience au sujet des services qu'elle offrait. Au cours des premières années, FCh fournit des consultations gratuites au secteur privé, n'adoptant que plus tard des stratégies de marketing innovantes (p. ex. l'organisation de «déjeuners de travail» au cours desquels des clients potentiels et des diplomates étaient invités).

En 1980, cinq domaines de travail centraux furent sélectionnés et des professionnels chiliens désignés pour les diriger, tandis que des experts étrangers furent appelés à offrir des services-conseils. Les domaines sélectionnés étaient l'industrie agro-alimentaire (en particulier les fruits et légumes), les ressources maritimes, le développement de produit, l'activité de laboratoire et une usine pilote. Pour chaque domaine, FCh mit en pratique plusieurs projets de démonstration avec pour but de transférer les technologies étrangères, d'adopter des technologies industrielles et des innovations scientifiques dans le secteur agricole (y compris l'aquaculture).⁴⁸ Réflétant l'emphase croissante sur les technologies agricoles et même la recherche dans le secteur électronique, un autre des objectifs initiaux de FCh fut réorienté vers la conception de microprocesseurs pour le contrôle de process; ce qui résulta finalement en l'application des technologies TIC pour le contrôle de qualité et le contrôle de process dans les industries agro-alimentaires.

En 1982, suite à une crise économique majeure, FCh décida de mettre en place une nouvelle stratégie de transfert technologique grâce à l'investissement direct dans des «firmes pilotes». Ces firmes devaient faire la preuve de la faisabilité et de l'applicabilité de l'utilisation des technologies disponibles sur le plan international dans un contexte chilien. Ces sociétés innovantes étaient censées attirer d'autres sociétés chiliennes afin de diffuser les technologies innovantes à travers le pays. Elles devaient aussi devenir une nouvelle source de financement pour FCh après sa vente sur le marché. Ces sociétés étaient souvent le fruit de la collaboration entre FCh et des sociétés privées existantes qui maîtrisaient les technologies adéquates et avaient de l'expérience dans le marketing de nouveaux produits. L'industrie la plus gagnante de ce nouveau type de stratégie était l'industrie du saumon.

Dans les années 1990, le Chili est devenu le plus grand exportateur de saumon d'élevage au monde. Il est également devenu l'un des principaux exportateurs de fruits et tomates frais et transformés. La plupart des gens interprètent ces réussites comme la preuve que la politique de laisser-faire du Chili lui a permis d'exploiter son avantage comparatif «naturel», en raison de son haut potentiel agricole. Toutefois, ceci est une interprétation trompeuse. En fait, la réussite de ces industries était véritablement un exemple de réussite en politique industrielle, en particulier grâce à Fundación Chile.

48 Parmi les projets sélectionnés en 1980 se trouvait une étude de faisabilité sur la production de graines de légumes destinées à l'exportation. Elle effectua également une série d'essais expérimentaux sur la congélation des mûres, des fraises et des légumes dans l'optique d'une exportation future, une étude sur le traitement de la pomme de terre et une évaluation de la culture de l'asperge verte. Elle étudia également les améliorations sanitaires dans la manipulation du lait en laiteries industrielles; le conseil technique post-récolte dans l'industrie fruitière et le contrôle qualité des fruits d'exportation (et l'utilisation des rejets de pommes). Une recherche fut aussi menée sur la conception de la plante destinée à la production de la farine de riz diététique. Une assistance technique fut donnée pour les conserveries et un centre d'aquaculture fut établi à Coquimbo. Enfin, une assistance technique fut attribuée pour le raffinage de l'huile de poisson pour des usages alimentaire et industriel (Fundación Chile, 2005; Bell and Juma, 2007).

En 1982, FCh acquit Domsea Farms (filiale de Campbell Soup), spécialisée dans les techniques d'aquaculture. Cette société devint plus tard Salmones Antártica S.A., première société entièrement intégrée de l'industrie du saumon d'élevage chilien. Lors de l'acquisition originelle de la société, les exportations nationales totales de saumon représentaient environ 300 tonnes par an. En 1988, lorsque Salmones Antártica S.A. fut vendue pour 22 millions de dollars, le Chili exporta plus de 250 000 tonnes. En 2002, sa part de marché mondiale était de 35% (la valeur d'exportation était de 1,2 milliards de dollars en 2003).

La réussite de l'industrie du saumon, tout comme la plupart des projets gagnants de FCh n'était pas le fait d'une seule entreprise. La réussite de Salmones Antártica S.A. fut le fruit d'une collaboration entre le gouvernement, les agences du secteur public, les firmes du secteur privé et leurs associations ainsi que l'agence d'aide étrangère (Andreoni, 2013a). Ce fut la coentreprise entre le service des pêcheries nationales du Chili (SERNAP) et l'agence de coopération internationale du Japon (JICA) qui introduit pour la première fois le saumon (poisson non indigène) dans le pays. Qui plus est, l'acquisition des premières installations d'élevage du saumon par FCh fut financée par l'institution de planification gouvernementale régionale de la région XI (SERPLAC). La première entreprise d'élevage commercial au Chili capable d'exporter vers l'Europe fut financée en partie par une agence publique (CORFO) et fondée par des professionnels qui avaient travaillé dans des institutions gouvernementales telles que l'institut IFOP (Fisheries Development Institute). Le développement de l'industrie du saumon aida le développement de firmes fabriquant des cages, produisant des conteneurs de réfrigération et procurant des services de transport, contribuant ainsi à l'apparition d'un grappe d'entreprises industrielles du saumon.

L'une des principales difficultés rencontrées par les sociétés productrices du saumon dans les premières périodes de développement de la grappe d'entreprises fut de réaliser des opérations d'envergure opérationnelle, de réputation internationale et une certification de qualité. L'établissement d'une «marque chilienne» se produisit grâce à la constitution d'une institution spécialisée dans le contrôle et la certification de qualité (Intesal: l'Institut technologique du saumon). Il fut établi en 1994 grâce à la création d'une association de producteurs (l'Association des producteurs de saumon et de truite du Chili) soutenue par le gouvernement.

L'émergence réussie de grappes d'entreprises agro-techniques pilotées par FCh ne se limite pas à l'industrie du saumon. L'engagement de FCh dans les industries de l'asperge, du raisin/vin et de la transformation des tomates a également produit des résultats impressionnants.

Le programme de culture de l'asperge, lancé en 1979 résulta dans des réussites de marché massives. Après avoir identifié l'opportunité de marché représentée par l'asperge verte (pour laquelle il y avait une demande forte aux États-Unis et en Europe), FCh procura une assistance technique aux agriculteurs pour introduire une nouvelle variété d'asperges. Grâce à cette aide, la surface cultivée augmenta de 40%. FCh a aussi apportée d'importantes contributions au développement des industries du raisin/vin au Chili. Elle a amélioré les variétés de raisin grâce à l'ingénierie génétique et a ainsi facilité l'émergence d'un groupe d'entreprises du vin. Le projet a également amélioré la capacité du Chili à améliorer génétiquement les cultures. Les variétés GM de maïs, de soja et de coton du Chili ont été adoptées partout dans le monde.

L'industrie de transformation de la tomate a été développée grâce à la collaboration entre FCh et CORFO. Le CORFO a adopté les meilleures variétés industrielles de tomate au monde et a transféré les technologies des concurrents majeurs (Californie, Italie et Portugal) établis au Chili. L'adaptation principale consistait à créer le «modèle Malloa», qui est un système d'entreprises de réseau permettant la diffusion de rotations de cultures et de techniques de planification des cultures dans les PME. Les coentreprises ont été développées pour l'exportation des tomates transformées. Ces entreprises ont été financées par le gouvernement à partir de 1982 par l'entremise d'une autre agence publique (le Bureau de promotion des exportations du Chili, créé en 1975 par le ministère des affaires étrangères, PROCHILE). Les associations de sociétés et les comités d'exportation étaient financés par un plan 50/50 dans l'objectif d'améliorer la qualité afin de répondre aux normes internationales et de développer de nouveaux produits.

Lors des années 1990 et du début des années 2000, FCh a continué de promouvoir de nouvelles industries comme l'élevage de l'ormeau et la production d'huile d'olive extravierge. Elle a aussi poursuivi la diversification de son portefeuille d'investissement en investissant dans de nouvelles sociétés innovantes comme Oelotop (2004), le premier producteur d'huile de colza du pays, remplaçant l'huile de poisson dans l'alimentation du saumon.

4.2.4. Émirats arabes unis⁴⁹

(a) Aperçu

Des quantités importantes de pétrole furent découvertes pour la première fois à Abu Dhabi en 1958 et à Dubaï en 1966, les exportations commençant en 1962 et 1970 respectivement, quelques années avant la constitution de la fédération Émirats Arabes Unis (EAU) en 1971. Avant ces découvertes, les pays de la confédération dépendaient en grande partie de la pêche, des perles et du commerce (Ghanem, 2001). La production et les exportations de pétrole augmentèrent rapidement à un rythme de 300% par an en certains endroits. En 1992, les exportations de pétrole brut représentaient une valeur de 14,1 milliards de dollars (Shihab, 2001, p. 252). Avec l'augmentation du prix du pétrole au début du 21^e siècle, les exportations de produits pétroliers en 2012 étaient estimés à 118,1 milliards de dollars (OPEC, 2013, p. 11).

Quelques temps après le commencement de l'extraction pétrolière, les EAU réalisèrent qu'afin de rendre durable son développement économique, il était nécessaire de commencer à développer sa base industrielle et d'investir sa richesse pétrolière dans des infrastructures liées à l'industrie. La vision industrielle du gouvernement fut encapsulée dans divers documents de politiques. Par exemple, un ministère de la planification (1983) au moment du démarrage de l'industrialisation déclare: «L'industrialisation est un objectif principal de l'état afin de corriger la structure de la production dans laquelle le secteur du pétrole brut représente environ les deux tiers du PIB. Le secteur industriel, selon les critères économiques, est le secteur pour lequel les efforts économiques devraient être concentrés.» (p. 58) L'industrialisation était aussi considérée comme une façon de soutenir le secteur du BTP en plein essor (et de capturer/retenir de la valeur de ce dernier), le bâtiment lui-même stimulé par la croissance rapide de la population.

Afin de tirer parti de la position de Dubaï dans le Golfe persique sur les principaux itinéraires commerciaux entre l'Europe et l'Asie, le gouvernement des EAU a construit la première installation portuaire en eaux profondes dans la région de Dubaï, Port Rashid (en seulement trois ans, entre 1969 et 1972). Il a également construit un nouvel aéroport. Quelques années plus tard, en 1979, le port s'agrandit pour devenir le plus grand port du Moyen-Orient et le port artificiel le plus grand au monde.

La politique de transformation structurelle adoptée par le gouvernement des EAU n'était pas restreinte au développement des infrastructures. En 1985, la première zone franche de Dubaï, la zone franche de Jebel-Ali, fut créée dans le but d'attirer les sociétés étrangères.

La politique de transformation structurelle adoptée par le gouvernement des EAU n'était pas restreinte au développement des infrastructures. En 1985, la première zone franche de Dubaï, la zone franche de Jebel-Ali, fut créée dans le but d'attirer les sociétés étrangères. Les sociétés se déplaçant dans la zone franche recevaient, entre autres choses, 100% de propriété étrangère, zéro impôt sur les sociétés, aucun droit de douane, rapatriement illimité des fonds, exemptions de certaines lois du travail. Le gouvernement des EAU fit également la promotion d'un nombre d'industries de fabrication grâce à une politique industrielle: engrais, raffinage du pétrole et ciment.

Un grand nombre de ces projets étaient sous la coupe de deux corps établis à Abu Dhabi, le plus grand émirat:

Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC), société pétrolière nationale établie en 1971 et se consacrait à l'application et à la gestion développementale du pétrole⁵⁰, et GIC (General Industries Corporation), société en charge des projets non liés au pétrole (Ghanem, 2001). En 1982, les EAU ont aussi créé un bras financier pour la promotion du développement industriel, la banque industrielle des Émirats EIB (Emirates Industrial Bank). Depuis sa fondation, EIB a adopté une politique de financement sélective: seuls les projets industriels nationaux (51% au moins) étaient étudiés; les projets technologiquement avancés et à forte intensité de capital étaient particulièrement favorisés, ainsi que les projets dépendant des matières brutes locales et les projets de production de biens de substitution à l'importation.

Grâce à sa politique industrielle, en 2010, le secteur manufacturier des EAU représentait environ 10% du PIB, un saut significatif par rapport à la part de 0,9% en 1975 (World Bank, 2013). Une autre manière de constater la réussite de la stratégie de diversification industrielle des EAU est d'observer que le nombre de sociétés de la zone franche Jebel-Ali a augmenté de seulement 19 en 1985 à plus de 6 400 en 2010. Le pays s'est diversifié en plusieurs secteurs de production, y compris les engrais et l'aluminium (que nous allons détailler ci-dessous) et poursuit son effort de diversification, l'énergie solaire étant l'exemple saillant le plus récent.

(b) Aluminium

Dans l'effort de diversification d'une production qui ne concerne pas les industries pétrolières et gazières, ce fut l'industrie de fusion de l'aluminium qui a été mise en avant. En raison d'un

50 Au lieu de se limiter à l'extraction et à l'exportation de pétrole brut, la société ADNOC a opéré dans toutes les étapes de la chaîne de valeur de l'industrie pétrolière et du gaz, des opérations en amont comme l'exploration, la production et le raffinage du pétrole et du gaz naturel liquéfié à des opérations en aval comme le marketing et la distribution. Elle a aussi opéré dans des activités complémentaires comme le forage, la construction, les services maritimes, la marine marchande et les distributions.

prix de l'électricité bas (la fusion de l'aluminium demande une grande quantité de puissance électrique) et d'une bonne installation portuaire (étant donné la nature volumineuse des matières premières comme la bauxite, qui devait être importée par mer depuis l'Australie et la Jamaïque), Dubaï fut considérée être un bon endroit pour la fusion de l'aluminium.

Dubal, la société de fusion de l'aluminium, fut créée en 1975 en tant qu'entreprise publique et démarra sa production en 1979. Elle était située près du port de Jebel-Ali qui disposait d'équipements spéciaux pour l'importation de matières premières, rendant également pratique l'exportation de l'aluminium produit. L'usine de gaz naturel adjacente, Dugas, était destinée à l'approvisionnement en électricité des opérations de fusion de Dubal. De 1979 à 2000, la capacité de production de Dubal était en constante expansion, passant de 135 000 tonnes par an à plus de 1 million de tonnes par an.

Dans la lignée de la stratégie industrielle globale des EAU, Dubal n'augmenta pas seulement ses volumes de production mais investit des ressources importantes dans le renouvellement de ses moyens technologiques. Dubal a développé des technologies propriétaires DX et DX+ permettant des opérations à ampérages supérieurs, entraînant ainsi une efficacité et une pureté augmentées (la société est capable de produire certains des lingots d'aluminium les plus purs au monde à 99,8% de pureté). Ces technologies ont eu un tel succès que l'aluminium de Dubal est actuellement utilisé par le London Metal Exchange (Bourse des métaux de Londres) en tant que référence pour l'aluminium de haute pureté (99,7%) (Dubal, 2009).

Le tournant décisif le plus récent dans l'histoire de Dubal était en 2007 lorsque la société a conclu un accord de coentreprise avec MUBADALA, la société de développement Mubadala, véhicule d'investissement d'Abu Dhabi, pour créer Emal (Emirates Aluminium). Comme Dubal, Emal demeure essentiellement une entreprise publique. La Phase I de 5,7 milliards de dollars du projet comprenait la construction d'une fonderie à la capacité de 800 000 tonnes par an, à base de la technologie DX de Dubal et capable de produire un aluminium pur de même haute qualité. Grâce à l'achèvement de la Phase II du projet en 2014 estimé à 4,5 milliards de dollars, la capacité totale d'Emal atteindra 1,3 millions de tonnes par an, conférant ainsi au site le titre de fonderie d'aluminium la plus importante au monde.

L'idée visionnaire de «transformer du pétrole en aluminium» ne fut pas seulement réussie en elle-même, elle permit également aux EAU de provoquer les développements de transformations de capacités productives dans d'autres secteurs connexes, rendant ainsi son processus d'industrialisation à base de ressources naturelles de plus en plus durable. La grappe d'entreprises industrielles qui s'est développée autour de l'aluminium comprend des entreprises majeures telles que Gulf Extrusions, qui transforme l'aluminium brut en une variété de produits pour les industries de la construction et les industries maritimes et Dubai Cable (Ducab) qui construit des câbles pour l'industrie. Dubal essaie également de développer l'industrie d'énergie solaire en investissant dans le parc solaire Mohammed bin Rashid Solar Park, qui sera prêt à produire 1 000 MW d'électricité d'ici 2030. Ceci pour réduire en partie ses propres coûts d'énergie (possiblement jusqu'à 30%) mais aussi pour réduire ses émissions carbone (l'usine produit actuellement la même quantité de CO₂ que la Mongolie: Oxford Business Group, 2008) et pour diversifier davantage l'économie des EAU.

4.2.5. Malaisie

(a) Aperçu

Depuis son indépendance en 1957, la Malaisie a réussi sa transformation en une économie auparavant basée sur des produits primaires médiocres, à présent une économie industrialisée accompagnée d'une classe moyenne élevée.⁵¹ L'économie malaisienne est fort dépendante du commerce, son coefficient d'exportation (de biens et services) par rapport au PIB étant de 87%. De plus, le commerce malaisien est en grande partie stimulé par le secteur de la fabrication, qui a contribué pour 60% à toutes les exportations de marchandises en 2012 (plus faible qu'en 2009 avec 70%) (WTO, 2014). Quarante cinq pour cent de toutes ses exportations de produits manufacturés sont des produits haute technologie. Une très grande partie de la base manufacturière du pays est engagée dans le secteur des biens électriques et électroniques (E&E), qui représentait 33% de toutes les exportations de marchandises en 2012, après un déclin encore récent de 42% en 2009 (WTO, 2014).

La réussite immense de la Malaisie grâce au commerce international et à mené les analyses générales à associer de manière erronée la réussite industrielle de la Malaisie aux politiques économiques de laisser-faire propices aux marchés (World Bank, 1993, en est un exemple classique). Toutefois des recherches récentes ont indiqué que la politique industrielle active – sous la forme d'un ciblage industriel prudent à incitations nombreuses pour les exportations, la R et D, le développement des compétences et les IDE – était une caractéristiques première de la réussite malaisienne (Rasiah and Shari, 2001; Lall, 1995).

La période entre 1957 et le début des années 1990 est généralement considérée comme une période durant laquelle l'économie malaisienne a réalisé une transformation économique importante grâce à l'augmentation de la part manufacturière du PIB, passant de 14% en 1971 à 30% en 1993 (Lall, 1995). Le coefficient d'exportations par rapport au PIB de la Malaisie a augmenté de 46% en 1970 à 95% en 1995 (Athukorala and Menon, 1999) et la part des manufactures dans les exportations totales de la Malaisie a augmenté de 12% à 71% entre 1970 et 1993 (Lall, 1995). La période comporte trois phases distinctes d'expansion industrielle.

Les politiques de première phase (1957-1970), immédiatement après l'indépendance, visaient en grande partie la substitution à l'importation. Le Malaysian Industrial Development Authority (MIDA), l'autorité de développement industriel malaisien, établie à la fin des années 1960 a identifié et ciblé des secteurs de soutien gouvernemental et a joué un rôle clé dans la coordination de diverses politiques d'intervention. Le moteur économique durant cette phase était le secteur traditionnel des ressources naturelles, comme le caoutchouc, l'huile de palme et l'étain. La politique industrielle de cette période était limitée structurellement et pas très bien coordonnée, ne réalisant que des réussites très modestes (Hui and Canak, 1981).

La deuxième phase (1970-85) commença avec le lancement de la nouvelle Politique économique (New Economic Policy: NEP) en 1970, principalement en réponse aux troubles

51 Selon la Banque mondiale, le PIB par habitant de la Malaisie (aux prix actuels) en 2013 a atteint 10 500 de dollars. Son secteur industriel dans la même année représentait 41% de son PIB et les services presque 50%.

raciaux de 1969, déclenchés par des niveaux élevés de pauvreté et d'inégalité, concentrés dans la population malaisienne. Ainsi, de 1971 à 1985, le NEP s'est consacré à la génération de richesses et d'emplois dans l'économie afin d'améliorer la situation économique des Malais indigènes (les Bumiputera), y compris l'établissement d'entreprises publiques transférées par la suite en propriétés privées malaisiennes.⁵²

En même temps, le deuxième Plan malaisien (Second Malaysia Plan: SMP), 1971-75, mettait l'accent sur la promotion des exportations par des réglementés dans le secteur de la manufacture. Ceci prenait la forme d'incitations fiscales et de vacances tout en établissant des zones de traitement des exportations et des zones industrielles. Une orientation en faveur des exportations ne signifiait toutefois pas le retrait de l'intervention de l'État. Le financement des investissements par le secteur public, qui représentait environ 3,4% avant 1970, était ciblé dans le SMP à 9,5%. Le montant réel parvint à 27,5% du plan d'application. De plus, la Malaisie continuait à prioriser les industries de substitution à l'importation en même temps que des incitations à l'exportation pour certaines industries. Certains produits comme les fournitures chimiques et photographiques, l'équipement de transport, la machinerie électrique, les produits minéraux, les pierres précieuses et certains autres articles manufacturés étaient soumis à une licence d'importation discrétionnaire (WTO, 1997).

La troisième phase, après 1986, vit le remplacement du NEP par le New Development Policy (NDP), la nouvelle Politique de développement, qui rapprocha la politique industrielle du pays du type pratiqué par les Nouvelles économies industrialisées (NEIs) d'Asie orientale. En plus des industries Électriques et électroniques (E&E) à présent établies, des tentatives visaient à développer les industries lourdes comme l'industrie chimique et l'industrie automobile. Des Plans industriels directeurs (Industrial Master Plans: IMP-1 1986-95, IMP2 1995-2006 et IMP3 2006-2020) furent montés durant cette période, mettant l'accent de manière diverse sur les secteurs avantagés et en termes de mesures politiques utilisées. En plus de la protection des importations ciblées des secteurs stratégiques, l'accent portait sur les facteurs de promotion critiques pour une avancée technologique, comme la formation des compétences, l'assistance technique et la sensibilisation à la qualité. L'infrastructure des institutions de science et de technologie fut renforcée par un plan d'action technologique stimulant la R et D des entreprises privées.

La réussite immense de la Malaisie grâce au commerce international et à l'investissement direct étranger a mené les analyses générales à associer de manière erronée la réussite industrielle de la Malaisie aux politiques économiques de laisser-faire propices aux marchés (World Bank, 1993, en est un exemple classique). Toutefois des recherches récentes ont indiqué que la politique industrielle active – sous la forme d'un ciblage industriel prudent à incitations nombreuses pour les exportations, la R et D, le développement des compétences et les IDE – était une caractéristique première de la réussite malaisienne.

52 Il n'y avait que 10 entreprises publiques en 1957, mais en 1974 le nombre d'entreprises publiques est passé à 82, tandis qu'il y avait 185 coentreprises avec le secteur privé (Hui and Canak, 1981).

Des politiques furent mises en place afin de restructurer les PME dans divers secteurs manufacturiers. En 1993, par exemple, une politique de prêts de faveur pour l'amélioration de la qualité fut mise en place pour les PME appartenant aux Bumiputera dans les industries de l'ameublement et de l'alimentation. Cette politique fut plus tard étendue aux secteurs de l'automobile, de l'E&E, du plastique, de la machinerie, de l'ingénierie et des textiles. Les programmes de développement à grappes d'entreprises industrielles – comme le programme Industrial Linkage Programme (ILP) de la société de développement 'Small and Medium Industrial Development Corporation' (SMIDEC) et les programmes de développement des vendeurs du développement 'Ministry of Entrepreneur Development' (MED) – furent introduits afin de promouvoir l'utilisation d'intrants intermédiaires produits localement grâce à une assistance financière et technique.

Durant cette période, des incitations virent également le jour dans le but d'augmenter les contenus locaux des usines de production orientées export. Les fournisseurs étrangers ayant investi dans des zones industrielles travaillant pour l'exportation (EPZ) afin de fournir leurs mandants se virent refuser les pleins privilèges dont ils jouissaient jusqu'alors en tant que firmes orientées export et furent traités comme des firmes locales. Dans son premier compte-rendu de politique commerciale à l'OMC, il fut révélé que «la Malaisie ne dispose d'aucune loi ou de réglementation de contenu local. Toutefois, le Gouvernement encourage l'utilisation de matériels locaux dans le secteur manufacturier et l'utilisation de contenu local est prise en compte pour accorder des incitations à l'investissement procurées par le Gouvernement».⁵³

Le Plan industriel directeur 3 (IMP3, 2006-2020), actuellement en cours, vise à élargir davantage la portée de la politique industrielle en incluant des services et en introduisant plus de politiques «horizontales» comme le développement des PME, le développement des ressources humaines, la technologie, la logistique, le marketing, etc. L'objectif déclaré est de guider le pays vers un niveau élevé de compétitivité internationale et de devenir une économie de valeur ajoutée supérieure et basée sur le savoir. En 2010, le Programme de transformation économique fut lancé, ciblant les zones économiques nationales clés (National Key Economic Areas: NKEA) identifiées en fonction de leurs potentiels de contribution à la croissance de la production et à ses effets multiplicateurs. Elles comprennent la conurbation de Kuala Lumpur et de la Vallée du Klang; pétrole, énergie du gaz; huile de palme et caoutchouc; commerce en gros et de détail; services financiers; tourisme; industries E&E; services commerciaux; contenu de communication et infrastructure; éducation; agriculture et services de santé.

(b) Industries associées à l'huile de palme⁵⁴

En 2012, la Malaisie était le plus grand producteur au monde d'huile de palme (derrière l'Indonésie) (UN, 2013). De 2000 à 2012, la Malaisie représentait plus de 55% des exportations mondiales d'huile de palme (UN, 2013). Étant donné le climat de la Malaisie, il est facile de croire qu'un tel résultat soit le résultat de l'adhérence du pays à un avantage comparatif «naturel». Toutefois, l'huile de palme n'est pas une plante indigène de la Malaisie et l'industrie a été délibérément promue grâce à une politique industrielle.⁵⁵

53 Document OMT G/TRIMS/N/1/MYS/1 en date du 12 avril 1995

54 Cette section s'inspire fortement de Chang & al. (2014)

55 L'huile de palme, originaire de l'Afrique de l'Ouest, fut premièrement introduite en Malaisie comme plante ornementale en 1875. Bien que la culture commerciale (au Selangor) commença en 1917, la culture à

L'huile de palme fut l'une des premières industries sélectionnée par le gouvernement malaisien – et demeure l'une des industries prioritaires⁵⁶ – en tant que secteur avec de forts liens avec le secteur de la fabrication – les productions d'huile de palme brute, d'huile de palme raffinée et d'huile de noix de palme. Le secteur permit à la Malaisie de se diversifier dans des industries non basées sur des ressources, comme l'électronique, en procurant les devises nécessaires aux importations de machines et de pièces. Selon l'expression de Rock et Sheridan (2007), «l'intervention sélective du gouvernement dans la promotion de la production de l'huile de palme des petits propriétaires et le traitement de l'huile de palme brute est probablement l'unique intervention sélective la plus réussie en Malaisie.» (p. 191).

La politique industrielle de la Malaisie pour l'industrie de l'huile de palme commença dans les années 1960 lorsque le gouvernement essaya de diversifier sa base d'exportation de produits traditionnels (étain et caoutchouc) (Pletcher, 1991). Un certain nombre de mesures a servi à sa promotion.

Tout d'abord, des mesures furent introduites pour encourager la culture de l'huile de palme. Des subventions furent accordées à partir de 1962 pour le financement du remplacement d'anciens hévéas par la plantation de palmiers à huile. De plus, les sociétés de plantation étrangères devaient former des filiales domiciliées en Malaisie et la propriété majoritaire de ces filiales fut reprise par la société de développement économique – Permodalan Nasional (PERNAS) puis par Permodalan Nasional Berhad (PNB). Vers le milieu des années 1980, le gouvernement avait pris contrôle de toutes les majeures plantations en Malaisie (Pletcher, 1991, p. 630). La surface de palmiers à huile passa de 40 064 hectares en 1960 à 5,08 millions d'hectares en 2012 (MPOB, 2013).

Le gouvernement mit aussi en place l'autorité d'enregistrement et de licence de l'huile de palme (Palm Oil Registration and Licensing Authority: PORLA), l'institut de recherche sur l'huile de palme de Malaisie (Palm Oil Research Institute of Malaysia: PORIM), et le Malaysian Palm Oil Promotion Council (MPOPC: Conseil sur la promotion de l'huile de palme malaisienne). Les PORLA, PORIM et MPOPC étaient respectivement responsables de la réglementation et de l'octroi de licence, de la formation spécialisée et de la R et D du secteur public, ainsi que de la promotion de l'exportation. En 2000, afin de maîtriser les synergies entre les fonctions connexes, PORLA et PORIM fusionnèrent pour former le MPOB (Malaysian Palm Oil Board: Conseil de l'huile de palme malaisienne).

Non seulement satisfait par les contributions économiques directes de l'huile de palme, le gouvernement recherchait activement à développer les industries ciblées en amont comme le traitement de l'huile de palme, les produits oléochimiques⁵⁷, la biotechnologie, les industries du biodiésel et de la biomasse (voir les Plans industriels maîtres de la Malaisie – MITI, 1986, 1996 et 2006). Défiant des arguments préalables établissant que la Malaisie manquait d'avantages comparatifs dans la transformation de l'huile de palme (voir Little and Tipping, 1972, par exemple), le gouvernement entre-

grande échelle ne parvint pas à retenir l'attention des investisseurs privés avant les années 1960.

56 Même dans le Dixième plan malaisien (2011-2015) et le Troisième plan industriel directeur (2006-2020), l'industrie de l'huile de palme demeure un secteur clé priorisé par le gouvernement à moyen terme (EPU, 2010; MITI, 2006)

57 L'industrie oléochimique comprend les produits oléochimiques de base (p. ex. les acides gras et la glycérine), les dérivés oléochimiques (p. ex. les esters gras et des stéarates métalliques), les préparations oléochimiques (p. ex. les savons et les cosmétiques) et autres produits à base d'huile de palme (p. ex. l'encre d'impression et les polyols).

prit une quantité de mesures ciblées afin de développer l'industrie de transformation de l'huile de palme.

En premier lieu, des incitations fiscales furent employées pour attirer les investissements dans des secteurs stratégiques liés à l'huile de palme. Selon la loi sur les incitations aux investissements de 1968, les firmes productrices d'huile de palme sélectionnées étaient exonérées d'impôt sur les entreprises durant deux ans (renouvelables) et exonérées d'impôt sur le profit excédentaire et le développement durant huit ans (voir Rasiah, 2006). Les récompenses au statut de pionnier offertes avant 1974, accordaient des exonérations fiscales aux raffineries d'huile de palme durant sept ans. Les exonérations fiscales étaient aussi accordées en fonction de la performance d'exportation et des investissements de capitaux.

Ensuite, des droits supérieurs sur les exportations d'huile de palme brute et des exonérations d'impôt sur les exportations d'huile de palme transformée (l'étendue de l'exonération dépendant du degré de transformation) faussèrent grandement les incitations des producteurs envers ces derniers. En 1994, la Malaisie raffina 99% d'huile de palme brute, un bond significatif par rapport aux 10% de 1975 (Gopal, 1999, p. 363). Selon Jomo et Rock (1998), la taxe à l'exportation incita l'industrie à réviser positivement ses capacités industrielles et technologiques et à définir finalement la frontière technologique internationale dans le raffinage de l'huile de palme.

En troisième lieu, la terre décolorante, un ingrédient clé de l'industrie de transformation de l'huile de palme, fut d'abord soumise à des contingents tarifaires et d'importation jusqu'à ce que les capacités de production internes soient construites. Toutefois, pour plafonner les coûts lors de la phase de substitution à l'importation, des subventions furent apportées de sorte que le prix de la terre décolorante acquise par des industries nationales étaient similaire aux prix internationaux.

En quatrième lieu, diverses politiques étaient utilisées pour promouvoir le développement des industries en aval. Par exemple, la politique de 2006 sur le biocarburant malaisien visait la facilitation de la substitution progressive du diesel par l'huile de palme.

En cinquième lieu, le dispositif de crédit et de paiement de l'huile de palme (POCPA) fut introduit en 1992 pour procurer une facilité de crédit de deux ans aux pays acquéreur d'huile de palme en provenance de la Malaisie. Même si le FMI détermina en 1994 que les crédits commerciaux ne devraient pas être décernés pour une durée supérieure à trois mois, la Malaisie continua d'utiliser ce dispositif – par exemple en 2002, 500 millions de dollars continuaient d'être attribués au dispositif POCPA, dont 227 millions de dollars de crédit étendus à neuf pays dont Cuba et le Pakistan (voir Gustafsson, 2007, pp. 47-48).

En sixième lieu, la R et D fut encouragée à augmenter la compétitivité de l'industrie de l'huile de palme, en particulier via PORIM, établie en 1979. En 2005, le gouvernement malaisien avait développé 302 produits (p. ex. la margarine versable, la crème glacée non laitière, l'encre d'imprimerie à base d'huile de palme) et technologies (p. ex. la margarine sans gras trans, les nutraceutiques comme l'extraction de composants mineurs des suppléments alimentaires pour la santé), dont 100 furent commercialisés de manière industrielle (MITI, 2006, p. 475).

(c) Industrie électrique et électronique

L'industrie électrique et électronique est l'une des industries majeures en Malaisie et représente 24,5% de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier (VAM). En 2014, les exportations malaisiennes de produits E&E étaient estimées à 63 milliards de dollars et représentaient 49,2% des exportations de biens manufacturés et 32,9% des exportations totales. Les destinations d'exportations majeures étaient la Chine, les États-Unis, Singapour, Hong Kong et le Japon. Reflétant le rôle de la Malaisie dans les chaînes de valeur mondiales (CVM) de l'industrie, les produits E&E représentaient également les plus grandes importations, avec 47 milliards de dollars, 37,8% des importations de biens manufacturés et 28,8% des importations totales. Les sources d'importation principales de la Malaisie pour les produits E&E sont la Chine, les États-Unis, Singapour, le Japon et Taïwan (MATRADE, 2015).

L'industrie E&E en Malaisie peut se classer en quatre sous-secteurs; les composants électroniques, l'électronique de consommation, l'électronique industrielle et les produits électriques. Le **tableau 4.1** présente une analyse détaillée de toutes les catégories.

L'industrie E&E vit le jour en Malaisie en 1965, lorsque Matsushita Electric pris en charge l'approvisionnement du marché national en biens de consommation finaux, avec le programme public d'encouragement de la substitution à l'importation pour les produits comme les appareils ménagers, les raccords électriques, les câbles et fils et les batteries automobiles. Toutefois, en 1972, le gouvernement s'était embarqué dans un programme d'industrialisation orienté vers l'exportation afin de générer plus d'emplois. Des initiatives telles que la Loi d'incitation aux investissements de 1968 et le lancement de la Nouvelle politique économique de 1971 entraînèrent la mise en place de Zones de traitement à l'exportation en 1971. L'agence MIDA, établie seulement quelques années auparavant, décéla immédiatement une opportunité dans le secteur de l'assemblage des semiconducteurs dans lequel Singapour essayait d'incorporer des activités plus complexes et quitter potentiellement son rôle de

Tableau 4.1 **La structure de l'industrie E&E en Malaisie**

Secteurs	Sous-secteurs	Produits
Électronique	Composants	Semiconducteurs, composants passifs, circuits imprimés, pièces embouties métalliques et pièces de précision en plastique.
	Consommateur	Produits audiovisuels comme les téléviseurs, les baladeurs multimédia (PMP), les hauts-parleurs, les appareils photo/caméras et les jeux électroniques
	Industriel	Produits multimédia et de technologie de l'information comme les ordinateurs et leurs périphériques, les équipements de télécommunication et les équipements de bureau.
Électrique	Électrique	Tableaux, panneaux & consoles, commutateurs, lampes, climatiseurs, aspirateurs, fours, transformateurs, câbles et fils, piles et batteries de piles électriques, cellules et modules photovoltaïques

Source: MIDA (Malaysian Investment Development Authority: agence de développement des investissements malaisiens)

pôle d'assemblage. MIDA ciblait les sociétés transnationales aux États-Unis en les contactant directement pour qu'elles investissent dans l'offre malaisienne d'emplacements en franchise de droits et hors-taxe avec garanties de rapatriement des bénéfices.

Clarion et National Semiconductor commencèrent leurs premières opérations dans le secteur électronique en Malaisie en 1972, lorsque la Zone franche pour l'industrie d'exportation Bayan Lepas ouvrit ses portes à Penang. Le gouvernement continua à établir des zones franches pour l'industrie d'exportation et attira des firmes étrangères grâce à des salaires bas et à des exonérations d'impôt sûres. Ceci entraîna l'apparition d'une vague de firmes E&E tournées vers l'exportation provenant de pays développés délocalisant leurs usines en Malaisie (Rasiah, 2010). En 1992, presque 90% de la fabrication des produits électroniques était réalisée par des affiliés de sociétés transnationales (Athurkoral and Menon, 1999). Selon Lall (1995), une main d'œuvre anglophone en grande partie illettrée et des mesures fiscales incitatives ont permis à la Malaisie d'attirer avec succès les sociétés transnationales des États-Unis.

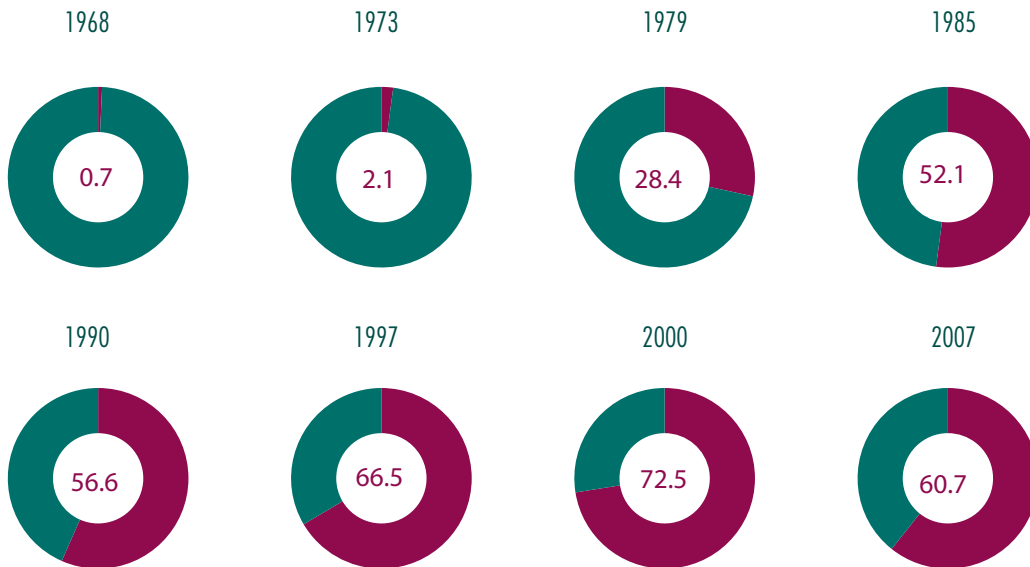
Les firmes tournées vers l'exportation furent particulièrement favorisées par le gouvernement. Elles profitèrent d'un grand nombre de subventions pour la formation, l'exportation et les activités de R et D. Elles furent aussi les bénéficiaires de ristournes de droits ainsi que d'incitations à l'exportation offrant des bénéfices de double déduction pour l'impôt sur les sociétés. Le gouvernement ciblait également le secteur de la R et D en concluant des accords de transfert de technologie (TTA) pour permettre aux firmes d'obtenir les technologies nécessaires pour une production de pointe. Durant la période 1989-96 un total de 1 124 TTA reçurent l'approbation du MITI (Ministry of International Trade and Industry). Le paiement de redevances fut effectué dans 467 de ces accords, la plupart desquels concernaient le secteur E&E (WTO, 1997). Ceci suggère que la technologie avancée fut transférée principalement vers ce secteur par une intervention et un soutien actifs de l'État.

La **figure 4.2** indique que le secteur E&E a démontré le bond spectaculaire en tant que contributeur aux exportations manufacturées. En 2000, le secteur contribuait à 72% aux exportations manufacturières de la Malaisie.

L'expérience malaisienne en ce qui concerne la manufacture tournée vers l'exportation est très intéressante en comparaison à celle des nouvelles économies industrialisées (NIE) d'Asie orientale. Tandis que ces pays démarraient avec des exportations de technologie relativement basse comme les vêtements, les chaussures et les jouets, la Malaisie produisit directement des produits à technologie relativement haute et complexe comme l'électronique. Se lançant dans les années 1970 en tant qu'exportateur de produits primaires, la Malaisie émergea en 1990 comme le plus grand exportateur au monde de semi-conducteurs et figurait parmi les plus grands exportateurs de disques durs, d'appareils de télécommunication, d'équipements audio, de climatiseurs, de calculatrices, de téléviseurs couleur et divers appareils ménagers électriques. Selon Lall (1995), 73% de ses exportations manufacturées en 1980 et 84% en 1990, appartenaient à la catégorie haute-technologie.

Cependant, il faut se souvenir que l'entrée initiale de la Malaisie dans le monde électronique fut largement dépendante de sa main d'œuvre et basée sur l'assemblage manuel des semi-

Figure 4.2 **Parts E&E dans les exportations manufacturières, 1968–2007 (pourcentages)**



Source: Rasiah (2010) Are electronics firms in Malaysia catching up in the technology ladder?

conducteurs, suivi par l'assemblage de pièces des produits audio, électroniques et électriques. Toutefois, au cours des années, les sociétés malaisiennes ont pu développer des capacités et des aptitudes importantes dans la production d'une large gamme de produits électroniques dans tous les sous-secteurs significatifs de l'industrie. Les firmes commencèrent également à produire des produits de haute technologie et de haute valeur ajoutée grâce à une intensification continue des activités de recherche et de développement (R et D).

Bien qu'elle n'ait pas atteint le niveau de sophistication de ses voisins du même secteur en Corée ou à Taïwan et alors même que sa progression a récemment ralenti, il est indéniable que le secteur E&E de la Malaisie a rattrapé ses retards et développé des capacités locales. Ariffin et Figueredo (2004) ont estimé qu'en terme de niveau de capacité, 81% des firmes leaders en électronique de Penang et de la Vallée du Klang ont atteint un niveau intermédiaire ou avancé de capacité technologique innovante. Toutes les firmes de la région maîtrisent les processus de base et l'organisation de la production, l'ingénierie de produit, les biens d'équipement, l'outillage et le moulage. Comme détaillé précédemment, le rôle de la politique industrielle a été vital pour pouvoir réaliser tout cela.

En résumé et contrairement à l'orthodoxie néolibérale, la croissance de la Malaisie et ses politiques de restructuration ont été marquées par l'intervention de l'État. Même dans l'industrialisation tournée vers l'exportation menée par le secteur E&E, l'État faussait les prix

...contrairement à l'orthodoxie néolibérale, la croissance de la Malaisie et ses politiques de restructuration ont été marquées par l'intervention de l'État.

relatifs en exonérant d'impôts et de droits douaniers les firmes situées dans les zones franches pour l'industrie d'exportation et offrait des services de soutien d'infrastructure subventionnés. Il modifiait même les politiques dans le temps en incluant des exigences de contenu local et concluait des accords de transferts de technologie pour assurer l'amélioration des capacités technologiques locales. Qui plus est, la R et D, la formation et le développement des compétences continuaient à être ciblés et subventionnés par le gouvernement.

4.3. EXPÉRIENCES DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DES PAYS ACTUELLEMENT LES PLUS PAUVRES EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

4.3.1. Vietnam

(a) Aperçu

Pour beaucoup, le Vietnam est plus connu pour sa guerre par factions interposées et dévastatrice de 20 ans, qui dura de 1955 à 1975 et au cours de laquelle des forces procommunistes du Nord-Vietnam combattaient le gouvernement du Sud-Vietnam soutenu par les États-Unis et d'autres puissances anticommunistes.⁵⁸ Après la victoire du Nord-Vietnam, le Nord et le Sud fusionnèrent pour former la République socialiste du Vietnam. Des réformes socialistes s'ensuivirent, notamment la collectivisation massive des fermes et usines. Dans les années qui suivirent, des centaines de milliers de personnes périrent dans des camps d'internement et de travaux forcés ou au cours d'exécutions extrajudiciaires. Ceci mena à un chaos économique et une crise humanitaire internationale – des millions de personnes prirent l'exil par mer (les «boat people»), beaucoup se noyant à cause de bateaux vétustes.

En 1986, les politiciens réformistes ont remplacé la vieille garde et introduit une série de réformes (ou réformes Doi Moi), dans le but d'effectuer une transition depuis une économie de planification centrale vers une économie socialiste tournée vers le marché. Ces réformes marquèrent le début d'une croissance économique sans précédent et de transformation structurelle au Vietnam. La trajectoire du Vietnam en terme de changement structurel n'a pas été aussi impressionnante que, par exemple, celle de la Chine, dont la croissance a été considérablement plus rapide et s'est tournée vers des produits de moyenne à haute technologie de manière beaucoup plus réussie que le Vietnam (Dinh, 2013). Toutefois, le Vietnam représente un exemple impressionnant de croissance économique globale et de réussite manufacturière dans les segments à basse technologie. Son PIB par personne est passé de seulement 97\$ en 1989 à 1 903\$ en 2013 (FMI, 2015). La VAM en fonction du PIB a augmenté de seulement 12,3% en 1990 à 17,5% en 2013 (WDI, 2015). Les exportations manufacturières ont augmenté de 4 037 M\$ en 1997⁵⁹ à 92 980 M\$ en 2013. Lors de la même période, la part manufacturière des exportations totales de marchandises a augmenté de 46% à 70% (WTO, 2015).

58 Le nombre de décès attribués à la guerre est estimé entre 800 000 et 3,1 millions.

59 Données disponible au plus tôt.

La politique industrielle a pris une place centrale dans les programmes de développement réformistes du gouvernement. Au départ elle était envisagée comme moyen de remédier au déficit galopant des paiements courants. Conséquemment, la politique industrielle s'est axée lourdement sur la promotion des exportations, en commençant par les produits pétroliers et agricoles (en particulier le café). Mais le Vietnam avait déjà reconnu qu'il devrait se développer et diversifier sa production manufacturière pour pouvoir augmenter son rythme de rattrapage du retard. À la fin des années 1980, les entreprises nationales étaient loin de posséder les capacités requises à une concurrence internationale. Ainsi, après la fin de l'embargo du Vietnam décidée par tous les pays (à l'exception des États-Unis), le Vietnam attira des IDE (investissements étrangers directs) massifs à destination des industries manufacturières de main-d'œuvre (Perkins and Anh, 2009). L'afflux d'IDE net augmenta de 180 M\$ en 1990 à 2 400 M\$ en 2006. Ensuite, il fit un bond spectaculaire à 6 981 M\$ en 2007, et a varié depuis entre 7 600\$ et 9 600\$ par an jusqu'en 2013 (UNCTAD STAT, 2015). Les secteurs d'exportation en plus grande augmentation étaient les vêtements, la transformation agricole et l'électronique (WTO, 2015).

Le Vietnam a progressivement éliminé les barrières aux commerce et à l'investissement étranger et retiré les privilèges précédemment accordés aux entreprises publiques depuis 2000. La signature d'un accord bilatéral de commerce avec les États-Unis (2001), l'adoption des lois d'entreprise de 2000 et 2005 ont donné un élan significatif à ces efforts. Toutefois, la raison essentielle de l'envolée de l'IDE au Vietnam en 2007 fut l'accession du pays à l'OMC la même année. L'industrialisation du Vietnam après 2007 fut menée principalement par les sociétés transnationales et les firmes du secteur privé.

(b) Vêtements

L'industrie manufacturière la plus importante au Vietnam est celle des vêtements. C'est une industrie massive d'échelle internationale, d'une valeur supérieure à 1 milliard de dollars; c'est de loin le secteur manufacturier léger le plus important dans les pays à faibles revenus et à revenus moyens inférieurs. Les exportations de vêtements du Vietnam étaient les exportations à plus forte croissance au monde de 1999⁶⁰ à 2013, passant de 1 622 M\$ à un retentissant 17 230 M\$ (OMC, 2015). Ceci fait actuellement du Vietnam le cinquième plus grand exportateur de vêtements au monde après la Chine, l'Italie, le Bangladesh et Hong Kong.

Le développement de l'industrie du vêtement du Vietnam fit partie d'une stratégie plus globale de promotion des industries manufacturières de main-d'œuvre. Mais un changement démocratique dans l'administration publique en faveur d'une consolidation plus forte dans le milieu des années 1990 lorsque les exportations de vêtements commencèrent lentement à augmenter, est attribué à l'impact qu'il a eu sur l'industrie du vêtement (voir Angie, 2004).

D'abord, à la fin 1995, les responsabilités étatiques et les procédures de l'industrie du vêtement étaient plus efficacement rationalisées. Par exemple, le Ministère de l'industrie reçut la responsabilité d'approuver les stratégies de développement générales, le Ministère des finances reçut la responsabilité d'affecter des prêts subventionnés aux entreprises publiques et de négocier avec les sources étrangères en vue de fonds; enfin le Ministère du commerce reçut la responsabilité d'affecter des quotas d'exportation.

60 Données disponible au plus tôt.

Ensuite, la même année, le premier ministre créa le Groupe national du textile et du vêtement du Vietnam (VINATEX) qui existe à ce jour, comme entreprise publique de coordination. Dans les années qui suivirent, VINATEX a travaillé à intégrer et coordonner toutes les firmes publiques du textile et du vêtement, tout en procurant des compétences et du savoir-faire technologique en établissant des instituts de recherche et des écoles techniques.

Enfin, la rationalisation de la bureaucratie a permis au Ministère du commerce de mettre en œuvre plus facilement des mesures pour attirer des IDE vers le secteur. Lancées en 1995 et plus prononcées en 1998, les licences d'exportation furent éliminées, les procédures douanières allégées et les exonérations d'impôt sur les biens finaux appliquées. Le commerce local et les départements douaniers reçurent l'autorisation de gérer directement et de superviser les activités de marché des firmes nationales.

Au cours des ans, les revenus d'exportation ont rapidement augmenté, mais le Vietnam n'a pas pu à inciter les firmes étrangères à utiliser les intrants nationaux dans la production. L'industrie effectue principalement des fonctions de coupe, montage et finitions sur les intrants importés, spécifiés par les acheteurs étrangers. Il existe peu de production de vêtements FOB (franco bord), ainsi le fabricant de vêtements est responsable de toutes les activités de production, y compris l'approvisionnement des matières premières. En 2013, 80 à 90% de la production de vêtements au Vietnam dépendait d'entrées importées, en principal depuis la Chine, la Corée et Taïwan (Dinh, 2013). Des investissements supérieurs en production, filature et tissage du coton seraient nécessaires si le pays devait réduire sa dépendance aux importations. Réduire la dépendance aux importations permettrait également de relâcher la contrainte sur la croissance des salaires réels – sans liens d'intrants à l'économie nationale, les acheteurs peuvent déplacer plus facilement leurs usines à l'étranger au cas où les salaires augmentent.

Dans le segment en aval, puisque les acheteurs fournissent toutes les spécifications techniques du produit, les équipements de production et les capacités d'ingénierie de conception sur place, les fabricants de vêtements vietnamiens n'ont pas pu développer des capacités de développement de produit ou de marque ni de savoir concernant les réseaux de chaîne d'approvisionnement. De meilleurs liens doivent être établis entre les producteurs nationaux et les marchés étrangers pour adapter spécifiquement les conceptions de production. Ceci est possible par exemple par l'augmentation du réseautage social via la communauté de la diaspora et/ou par l'établissement de sociétés commerciales.

(c) Construction navale

Bien que la trajectoire de développement industriel du Vietnam a indiqué de manière frappante la croissance des industries manufacturières légères, le pays a également réussi à devenir concurrentiel sur le plan international dans quelques industries lourdes, notamment dans la construction navale. L'industrie de la construction navale est importante pour la plupart des industriels ayant réussi – à commencer par le Japon dans les années 1950 et 1960, la Corée dans les années 1970 et la Chine de nos jours qui est devenue la plus grande nation au monde dans la construction navale (mesure au tonnage brut – ou tb – produit), dépassant récemment la Corée. Le Vietnam aspire à suivre le même modèle que ces pays.

Le Vietnam coordonne des politiques visant à développer son industrie de la construction navale, via l'entreprise publique Vinashin – établie en 1996 – qui possède environ 70% de la capacité en construction navale (Senturk, 2011), bien que les investisseurs étrangers – tels que MAN Diesel et Turbo, Hyundai Mipo Dockyard, Aalborg Industries et Mitsubishi Heavy Industries – ont également joué un rôle important.

En 2001, Vinashin décrivit un plan détaillé de développement de l'industrie de la construction navale dans le «Programme de développement industriel de la construction navale 2001-2010». Il fut établi que, avec une ligne côtière de 3 200 km, des installations améliorées pour le transport national de l'eau et une main d'œuvre bon marché (mais lettrée), le Vietnam dispose d'un grand potentiel concurrentiel avec les plus grandes nations de la construction

L'industrie de la construction navale vietnamienne est non seulement importante en tant que source de génération d'emploi et de devises étrangères mais aussi, en raison des liens qu'elle crée, en tant qu'industrie d'aval en particulier. Actuellement ces liens sont limités puisqu'une majorité des matériels et des machines nécessaires à la construction des bateaux est importée. Toutefois, des efforts de politique industrielle ont été réalisés pour augmenter les contenus locaux de l'industrie de construction navale.

navale. La croissance de l'industrie du Vietnam depuis le début des années 2000 signifie que ce potentiel est près d'être réalisé. À partir d'une production pratiquement nulle de bateaux en 2002, le Vietnam a réalisé des bateaux d'un tonnage brut combiné de 375 000 tben 2014 (Statista, 2014). Ce qui fait du Vietnam la 7e plus grande nation de construction navale après la Chine (23 Mtb), la Corée (22 Mtb), le Japon (13 Mtb), les Philippines (1,9 Mtb), Taïwan (600 000 tb) et l'Allemagne (520 000 tb).

Le gouvernement vietnamien a soutenu l'industrie de la construction navale de différentes façons, dont: (i) fourniture de prêts subventionnés à Vinashin; (ii) permettre aux firmes de l'industrie de conserver l'impôt sur le revenu d'entreprise en vue d'un réinvestissement; (iii) exonération des taxes d'exportation et rente du sol; et (iv) période de grâce de 2 ans pour les prêts de coûts d'infrastructure de nouveaux projets de chantiers navals (Senturk, 2011). De plus, des zones industrielles et économiques mettant en valeur des installations de construction navale ont été développées.⁶¹

L'industrie de la construction navale vietnamienne est non seulement importante en tant que source de génération d'emploi et de devises étrangères mais aussi, en raison des liens qu'elle crée, en tant qu'industrie d'aval en particulier. Actuellement ces liens sont limités

puisque une majorité des matériels et des machines nécessaires à la construction des bateaux est importée. Toutefois, des efforts de politique industrielle ont été réalisés pour augmenter les contenus locaux de l'industrie de construction navale. Par exemple, le Vietnam a consacré pendant longtemps ses efforts à l'expansion de la production d'acier afin d'aider l'industrie

61 Les zones économiques ciblent des investisseurs étrangers en leur procurant une gamme d'incitations fiscales soumises à 100% d'exportation de leur production. Les zones industrielles, par contraste, ciblent à la fois les investisseurs étrangers et nationaux qui produisent à la fois des marchés nationaux et d'exportation et sont conçues pour procurer de meilleures infrastructures et des itinéraires plus pratiques dans le cadre des approbations procédurières. Mais étant donné que les incitations fiscales réservées initialement aux zones économiques ont été étendues aux entreprises en zones industrielles qui exportent au moins 80% de leur production, les zones industrielles sont de loin les «zones spéciales» les plus courantes au Vietnam.

de la construction navale, car l'acier représente en gros 20% des coûts totaux de la construction d'un navire-citerne ordinaire.⁶² En conséquent, la production d'acier a augmenté très rapidement ces dernières années – de 2,0 millions de tonnes d'acier brut en 2007 (Thang, 2013) à 5,6 millions de tonnes en 2013 (World Steel, 2014).⁶³

4.3.2. Ouzbékistan

(a) Aperçu

Depuis l'indépendance de l'Union soviétique en 1989, l'Ouzbékistan est bien connue pour ses politiques économiques hétérodoxes par contraste aux autres pays anciennement soviétiques. Au début des années 1990, le FMI a proposé d'offrir au pays ses recommandations de politique standard; une libéralisation rapide des marchés et des prix, l'ouverture au commerce et à la finance externes, une rapide privatisation, la libération de l'économie du contrôle étatique et le resserrement des politiques fiscales et monétaires. Toutefois, en rejetant ces recommandations, l'Ouzbékistan a opté pour une transformation plus progressive de son économie. Le Président du pays, Islam Karimov a ouvertement critiqué les politiques néolibérales, affirmant que «le modèle de réforme et de modernisation adopté en Ouzbékistan [...] signifiait depuis le début le déni des méthodes de thérapie de choc, imposées de manière persistante à notre rencontre, ainsi que des conceptions naïves et trompeuses concernant la nature de l'auto-réglementation de l'économie de marché» (Karimov, 2009).

Ceci a provoqué un feu roulant de critiques de la part des institutions financières internationales et des principaux économistes, ainsi que des prédictions d'échec imminent. En 2001, le FMI a retiré son représentant permanent du pays après que Tashkent ait failli à répondre à ses obligations en tant que membre du Fonds. En avril 2004, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a aussi suspendu la plupart de son assistance suite à l'échec du pays à appliquer des réformes d'économie de marché sérieuses.

Malgré qu'il ait agi à l'encontre des conseils prodigués par l'establishment en matière de politiques internationales et malgré le fait qu'il soit doublement enclavé (c'est à dire qu'il est entouré par des pays eux-mêmes enclavés), le pays s'en est très bien sorti en matière de performance. Le PIB de l'Ouzbékistan post-indépendance n'a été confronté qu'à un déclin modéré de 1991 à 1995, en comparaison à celui d'autres économies de transition dans la région. En 2001, il avait récupéré 103% de son niveau de 1989, faisant de ce pays la première ancienne république soviétique à retrouver son niveau prétransition. Le taux de croissance du PIB a continué à moyenniser aux alentours de 4% au début des années 2000, avec une accélération à plus de 7% en 2004 et à plus de 9% en 2007 et 2008. Ce qui a stupéfait les principaux analystes qui lui ont attribué l'étiquette de cas déconcertant (Pomfret, 2000; McKinley, 2010).

62 Il va sans dire que l'industrie de la construction navale n'est pas la seule source de demande croissante d'acier au Vietnam, car les demandes en provenance d'autres industries émergentes et de projets d'infrastructure ont également augmenté de manière considérable.

63 De la même manière que pour la construction navale (et partiellement l'industrie du vêtement), le développement de l'industrie de l'acier a suivi un modèle d'établissement initial d'une entreprise publique de coordination pour l'industrie qui met en place des installations de production et coordonne des firmes nationales – la société d'acier du Vietnam (VSC: Vietnam Steel Corporation) dans le cas de l'industrie de l'acier – s'ouvrant plus tard aux IDE et établissant des coentreprises par le biais de l'entreprise publique de coordination. Certains des investissements d'aciérie les plus importants proviennent de Chine (CSVC Sumikin) et de Corée du Sud (POSCO).

Figure 4.3 Taux tarifaires moyens et part des crêtes tarifaires dans le tarif douanier d'Ouzbékistan, 2001-2009 (pourcentage)



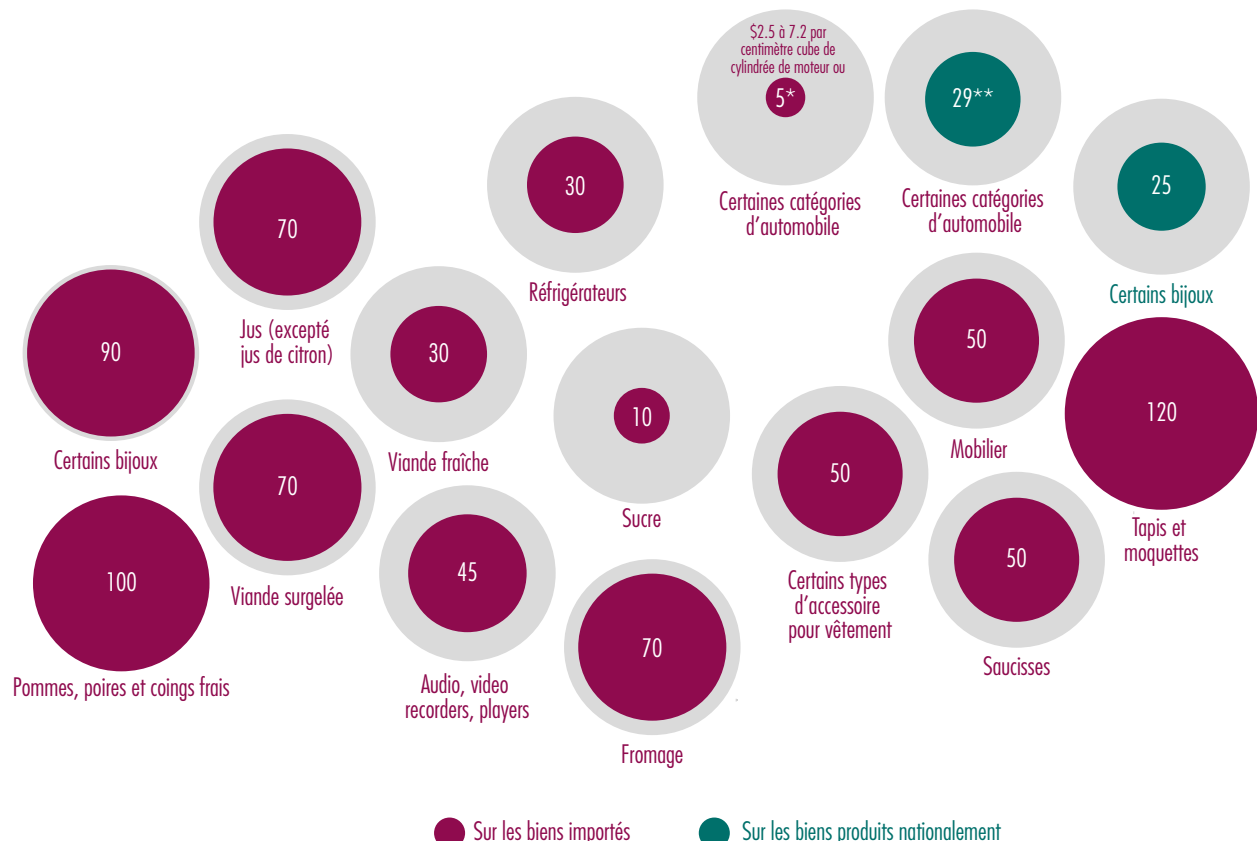
Source: Anderson and Klimov (2012)

La croissance rapide de l'Ouzbékistan s'est effectuée pour la plupart au détriment du secteur industriel, entraînant une transformation structurelle considérable de son économie. Le secteur industriel avait décliné, passant de 33% du PIB en 1990 à 23% en 2001, mais a récupéré depuis ses 33%, la part d'agriculture chutant de 34% en 2001 pour représenter 19% en 2011 (Bendini, 2013).

La stratégie de développement économique mise en œuvre jusqu'à maintenant par l'Ouzbékistan se base largement sur une combinaison de substitution à l'importation et une promotion de l'exportation ciblée. Ces deux formes de pratiques ne s'harmonisent généralement pas aux lois de l'OMC mais l'Ouzbékistan n'est pas encore membre de l'organisation et ne figure qu'à titre d'observateur. Malgré sa demande précoce d'accession en 1994, les discussions sur l'accession ouzbèke ont été interrompues depuis 2005 principalement en raison de son implication dans des politiques peu orthodoxes. Le tarif appliqué moyen de l'Ouzbékistan aux alentours de 12% est plus proche de celui d'autres pays en voie de développement, mais il est deux fois plus élevé que la moyenne régionale en Europe et en Asie Centrale (6,7%). Les soi-disant crêtes apparaissent également dans son profil tarifaire dans certains secteurs.

Comme l'indique le **figure 3.4** les tarifs moyens et les crêtes ont tous deux indiqué une tendance à la hausse depuis 2011. Le pays n'applique pas formellement de quotas d'importation mais possède un nombre d'obstacles non tarifaires internes qui favorisent les produits nationaux plutôt que les produits importés. Le **figure 4.4** indique une liste de produits soumis aux taxes d'accise (en plus des tarifs) uniquement lorsqu'ils sont importés. Dans le cas des automobiles, il existe également une taxe de circulation (6% pour les automobiles et 20% pour les camions) sur les véhicules importés, excepté ceux

Figure 4.4 Taux de taxes d'accise spécifiques en Ouzbékistan, 2012
(pourcentage sauf si mention contraire)



Source: Anderson and Klimov (2012)

* Le taux de taxe d'accise sur les automobiles similaires à celles produites par GM Uzbekistan mais manufacturées et/ou importées depuis des pays autres que la Russie et l'Ukraine varie de 2,5\$ à 7,2\$ par centimètre cube de cylindrée en fonction du volume total de cylindrée des moteurs et de la date de production de l'automobile. Le taux de taxe d'accise sur les nouveaux véhicules fabriqués en, et importés de, Russie ou d'Ukraine (sauf les véhicules spécialisés à fins médicales) est de 5%.

** Il s'agit du taux de taxe d'accise sur les automobiles produites par GM Uzbekistan.

produits en Russie et en Ukraine. Les tarifs, les taxes d'accise et la taxe à la circulation totalisent souvent plus de 100% du prix de marché mondial d'un véhicule importé.

L'Ouzbékistan poursuit une politique industrielle active conçue pour fournir des taux élevés et durables de croissance économique et un changement de la production de matières premières aux produits finis à valeur ajoutée plus élevée. Elle suit un régime de substitution à l'importation avec des contrôles serrés sur les importations de produits stratégiques et une promotion de l'exportation des autres. Elle utilise la fiscalité nationale afin de compenser l'application de tarifs externes bas et se sert d'autres formes de contrôle comme les droits d'entrée à la frontière. Le gouvernement vise qui plus est à créer des effets boule-de-neige à travers l'expansion industrielle et donne priorité aux secteurs capables de créer et d'étendre

les effets multiplicateurs à l'ensemble de l'économie. L'industrie automobile que nous allons à présent étudier, est un exemple particulièrement réussi à cet égard.

(b) L'industrie automobile

L'Ouzbékistan est le seul pays d'Asie centrale qui produit des véhicules motorisés à grande échelle. En 2012, sa production automobile a augmenté de 13% au détriment de la demande croissante des consommateurs dans les pays voisins, principalement la Russie. Cette année-là, L'Ouzbékistan a conclu une série d'accords de coopération avec la Chine, rendant les experts optimistes sur les perspectives de maintien de la croissance de la production dans les années à venir (Ernst and Young, 2013a). 85% à 95% de tous les véhicules légers vendus sont assemblés sur le territoire national.

Les graines de l'industrie automobile moderne ont été semées rapidement après l'indépendance. Suite à la visite du Président Karimov en Corée, une coentreprise entre l'Ouzbékistan et Daewoo, alors le deuxième plus grand fabricant de voiture coréen, fut réalisée sous la forme de l'usine UzDaewoo implantée à Asaka en 1993. Peu de temps après, l'Association des entreprises et de la fabrication automobile fut transformée en une société par actions actuellement contrôlée par l'État, Uzavtosanoat. Depuis 2004, le niveau de participation du gouvernement à Uzavtosanoat s'élève à 51%.

L'industrie automobile Ouzbèke est généralement formée de coentreprises d'Uzavtosanoat avec un partenaire étranger, conformément à la politique gouvernementale de localisation de véhicules manufacturés et d'attraction active d'investisseurs. À présent, Uzavtosanoat comprend environ 51 entreprises en rapport à l'automobile avec un nombre total d'employés de 21 000 personnes (Autobusiness, 2013). Elles produisent des voitures particulières, des véhicules commerciaux (camions, bus) et l'ensemble des composants utiles relatifs à ces voitures et véhicules. La fabrication des véhicules est réalisée par GM Uzbekistan (voiture), SamAuto (camions et bus) et MANAuto (camions).

Lors de sa première année de production (1996), la production d'UzDaewooAuto était de 25 000 voitures. Fin 2011, ce chiffre atteignait 230 000. Pendant ce temps, de nouveaux modèles rejoignaient la ligne de production ainsi que des versions modernisées de modèles actuels. Mise à part la production de véhicules à hauts volumes, l'usine UzDaewooAuto démarra également la fabrication de composants pour les véhicules Daewoo.

En 2008, suite au transfert de propriété de Daewoo à GM Daewoo, UzDaewoo fut remplacée par GMUzbekistan – nouvelle coentreprise entre Uzavtosanoat et General Motors Corporation. Elle commença sa production le 27 novembre 2008 grâce au montage de sa première voiture, le millionième véhicule assemblé par Uzavtosanoat (UZA, 2008).

L'un des objectifs principaux de la politique industrielle du gouvernement Ouzbèke en ce qui concerne l'industrie automobile est d'activer son potentiel et de transformer l'industrie en un moteur de croissance pour d'autres secteurs prioritaires manufacturiers. Cette politique a déjà réalisé les premières mesures de réalisation de ces objectifs. L'industrie automobile a réussi à devenir un moteur de croissance pour les entreprises de la grappe d'entreprises de fabrication automobile. Le complexe industriel compte aujourd'hui plus de 200 entreprises fournissant des pièces et composants manufacturés localement et possède la capacité de

produire plus de 260 types de composants. Le niveau de localisation dépasse 50% pour certains nouveaux modèles et 80% pour les modèles plus anciens (UNDP, 2013).

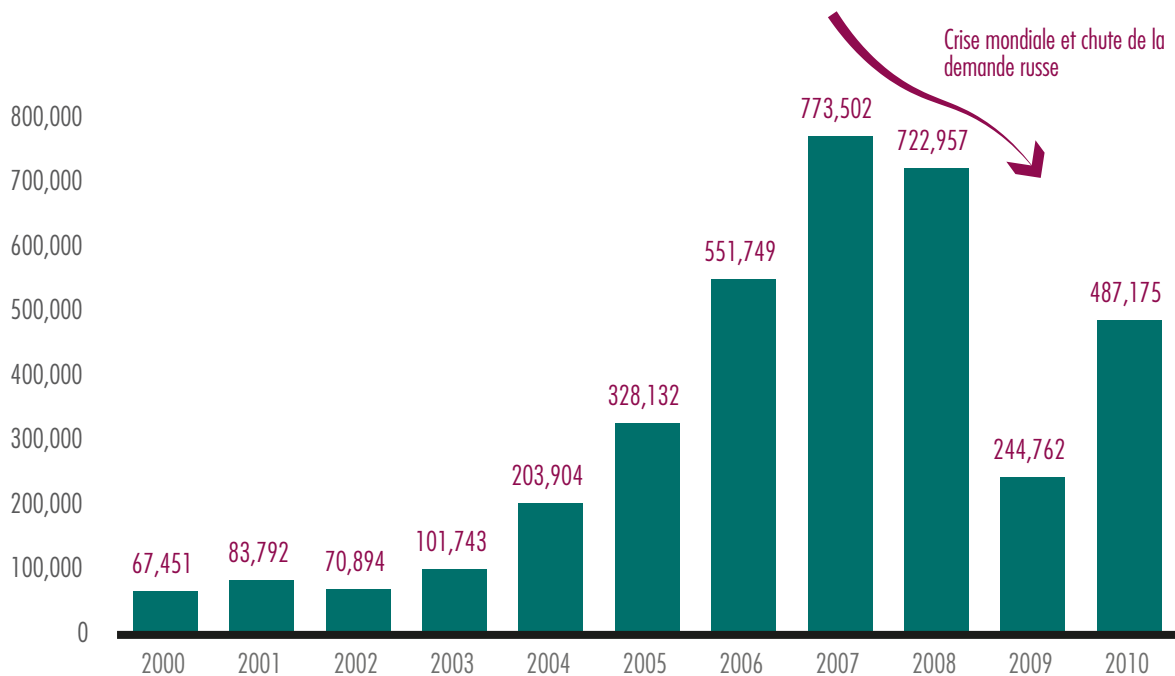
La politique industrielle du gouvernement ouzbèke envers l'industrie automobile ciblait: l'augmentation de la production de véhicules; la modernisation et le renouvellement de l'équipement technologique des entreprises; l'établissement de capacités de production de composants; la fourniture de services informatiques aux entreprises; l'arrangement de formations avancées pour préparer des employés qualifiés et des spécialistes pour l'industrie; et le développement professionnel et la mise à jour de la formation des cadres supérieurs. Ceci a été rendu possible d'abord grâce à l'engagement direct et à l'implication commerciale du gouvernement dans l'industrie, qui ont rendu possible la canalisation des ressources vers des activités spécifiques. Les investissements étrangers incitatifs ont également été d'un grand secours.

Lors d'un développement récent similaire, la coentreprise, GM Powertrain Uzbekistan, a ouvert une usine de moteurs à Tashkent, qui commença sa production en 2011. GM possède 52% et Uzavtosanoat possède une participation de 48% dans la coentreprise Powertrain. Il s'agit de la première usine de moteurs de GM en Ouzbékistan. Elle produira plus de 225 000 moteurs de 1,2 litres et 1,5 litres par an et servira à la fabrication des petites voitures particulières de GM à travers le monde (GM Media, 2011).

Alors que les voitures fabriquées en Ouzbékistan sont prévues largement pour répondre à la demande interne, elles sont de plus en plus exportées vers la Russie et autres pays d'Asie centrale. La plupart des modèles produits sont prévus uniquement pour l'exportation. Le **figure 4.5** montre l'exportation des véhicules depuis l'Ouzbékistan, qui a décliné légèrement après 2008 en raison de la crise mondiale et de la chute de la demande russe, mais qui a repris son élan depuis 2012.

L'un des objectifs principaux de la politique industrielle du gouvernement Ouzbèke en ce qui concerne l'industrie automobile est d'activer son potentiel et de transformer l'industrie en un moteur de croissance pour d'autres secteurs prioritaires manufacturiers.

Figure 4.5 Exportations de véhicules d'Ouzbékistan



Source: Anderson and Klimov (2012)

Suivant l'objectif du gouvernement de développer des capacités locales dans la fabrication de pièces, le pays a commencé à exporter également des composants. La coentreprise Ouzbèko-Sud-Coréenne, UzChassis fut la première des entreprises Uzavtosanoat à exporter des pièces détachées au Brésil. En mai 2014, elle a signé un contrat de 4,5 millions de dollars. Spécialisée dans la fabrication de phares automobiles et de lampes en matières polymères, la coentreprise est capable de produire jusqu'à 250 000 modules par an. C'est une société unique à cet égard et elle n'a aucun homologue de ce genre en Asie centrale. De manière similaire, une autre coentreprise Ouzbèko-Sud-Coréenne d'UzSungWoo s'occupe de la production de pièces embouties pour les nouvelles voitures créées par GM Uzbekistan et a passé un accord pour l'approvisionnement de ses produits au Brésil depuis août 2014.

4.3.3. Éthiopie

(a) Aperçu

À l'exception du Rwanda, l'Éthiopie est le seul pays d'Afrique dont la croissance du PIB est restée constamment élevée durant plus d'une décennie sans dépendre du boom en ressources naturelles. Les autres économies à forte croissance africaines comme l'Angola, le Mozambique et le Nigeria, dépendent lourdement des ressources naturelles.

De 2004 à 2013⁶⁴, la croissance du PIB par habitant de l'Éthiopie était de 8,1% par an (WDI, 2015), le plus élevé du continent durant cette période et particulièrement élevé comparative-ment. La VAM a également augmenté durant cette période à un taux de 11% par an en surpassant de loin le Rwanda (WDI, 2015). Les exportations manufacturières se sont multipliées d'un facteur s'élevant à 11, passant de 21 M\$ à 237 M\$, en grand partie grâce aux revenus d'exportation croissants des industries du cuir, du textile et du vêtement. Ce qui représente plus qu'un doublement de la part des exportations manufacturées par rapport aux exportations de marchandises totales, qui ont elles-mêmes plus que quintuplé durant la période, passant de 922 M\$ à 4786 M\$ (WTO, 2015).

Néanmoins, la VAM en tant que part du PIB éthiopien demeure à 5% (WDI, 2015), bien en dessous de la moyenne africaine de 10% (UNECA, 2015). La performance du pays est en dessous de la moyenne ACET 15⁶⁵ dans la plupart des indicateurs de transformation structurelle, y compris la diversification, la concurrence en termes d'exportation, la productivité et la mise à niveau technologique (ACET, 2014).

Malgré la maigreur de sa transformation structurelle et du rattrapage de son retard jusqu'à présent, il n'est probablement pas déraisonnable de croire que l'Éthiopie pourra rattraper la Chine et le Vietnam parmi les industries de fabrication légères dans un futur prochain. Ce sont des industries pour lesquelles les coûts de main d'œuvre sont très importants et l'Éthiopie dispose d'un avantage en termes de main d'œuvre important sur la Chine et le Vietnam à la fois. Toutefois, il y a raison de croire que le rattrapage de l'Éthiopie puisse continuer au-delà de ces industries «évidentes».

...il n'est probablement pas déraisonnable de croire que l'Éthiopie pourra rattraper la Chine et le Vietnam parmi les industries de fabrication légères dans un futur prochain. Ce sont des industries pour lesquelles les coûts de main d'œuvre sont très importants et l'Éthiopie dispose d'un avantage en termes de main d'œuvre important sur la Chine et le Vietnam à la fois.

64 2004 marque un tournant pour l'économie Éthiopienne. Cette année-là, les résultats des politiques du premier plan de développement qui couvrait la période 2002-2005, le *Programme de développement durable et de réduction de la pauvreté* (SDPRP), commencèrent à se matérialiser. Ce plan fut suivi du premier plan de développement de 5 ans, le *Plan de développement accéléré et durable pour mettre fin à la pauvreté* (PASDEP), couvrant la période 2005-2010. Depuis lors, les plans de développement de 5 ans sont devenus la caractéristique de la politique de développement éthiopienne, le *Plan de croissance et de transformation* (GTP) couvrant la période 2010-2015 et le *Plan de croissance et de transformation 2* (GTP2) couvrant la période 2015-2020.

65 Un groupe de 15 pays d'Afrique (Hors l'Afrique du Nord) qui représentent une majorité du PIB, des productions manufacturières et agricoles régionales. Ce sont: Le Burkina Faso, le Ghana, le Nigeria et le Sénégal en Afrique de l'Ouest; l'Éthiopie, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda en Afrique de l'Est; et le Botswana, l'Île Maurice, le Mozambique, l'Afrique du Sud et la Zambie dans le Sud de l'Afrique.

L'une de ces raisons est l'orientation développementale du pays. Bien qu'elle soit basée sur les conditions spécifiques du pays, en diverses façons elle ressemble à celle des expériences de rattrapage réussie d'Asie orientale comme la Corée et Taïwan, avec une structure relativement «corporatiste autoritaire» (Wade, 1990) et une planification économique centralisée. Meles Zenawi, le premier ministre éthiopien récemment décédé, qui dirigea le pays de 1995 à 2012, a exprimé de manière répétée son admiration pour l'expérience de l'Asie orientale. Il a insisté sur le fait que la réussite de l'Asie orientale était basée sur une combinaison prudente des forces de marché et d'intervention étatique pour laquelle non seulement l'État procurait une infrastructure et des services de base mais également un environnement favorable à développer des capacités productrices dans le secteur privé (Zenawi, 2011). Oqubay (2015) caractérise l'État éthiopien comme un état aspirant clairement à devenir développemental – un État caractérisé par sa concentration exclusive sur le développement, la mobilisation publique autour d'une grande vision, l'engagement à améliorer la capacité de l'État et une autonomie intégrée.

La deuxième raison d'optimisme pour la perspective de rattrapage futur de l'Éthiopie est la capacité d'élaboration de politiques industrielles impressionnantes qu'elle a cumulées depuis que le gouvernement du Front démocratique révolutionnaire des peuples éthiopiens (FDRPE) arriva au pouvoir en 1991.

La qualité de sa prise de décision industrielle est représentée par Le Plan de croissance et de transformation couvrant la période 2010-2015, qui est, selon Ohno (2011), inhabituelle dans sa brièveté, sa cohérence et sa direction stratégique. Les industries manufacturières prioritaires étaient désignées dans les plans, sur la base de considérations de disponibilité de ressources, d'intensité de travail, de liens à l'agriculture, de potentiel d'exportation et de barrières à l'entrée technologique (relativement) basses. Elles comprennent les vêtements et les textiles, la transformation de produits agricoles, le traitement de la viande, le cuir et les produits du cuir et la construction. Pour chacune de ces industries, l'État a mis en place des instituts de soutien pour coordonner les chaînes de valeur de manière efficace (par exemple, en assurant un approvisionnement efficace des intrants pour les fabricants) et assister les firmes dans la mise à niveau technologique dans toute capacité nécessaire.

Deux banques publiques, la Banque commerciale d'Éthiopie (CBE) et la Banque de développement d'Éthiopie (DBE) fournissent la plupart du crédit aux firmes de ces industries. La CBE procure des fonds de roulement et des services bancaires internationaux tandis que la DBE procure des prêts à long terme à des taux subventionnés. Les banques étrangères ne sont simplement pas autorisées à opérer en Éthiopie. L'idée est qu'elles seront admises uniquement lorsque les banques nationales auront développé des capacités financières, directionnelles et technologiques pour rivaliser avec les banques étrangères. Une autre raison pour laquelle l'Éthiopie ferme ses marchés de capitaux aux banques étrangères est d'éviter une instabilité financière, une vulnérabilité et des chocs intrinsèques qui à de nombreuses occasions ont miné les pays les moins avancés (PMA) par une dépendance élevée aux capitaux étrangers (voir UNCTAD, 2011).

Tandis que le gouvernement éthiopien vise à intensifier ses efforts de développement d'industries prioritaires grâce à une politique industrielle sélective (ou verticale) dans les années à venir, la plupart du budget fédéral s'est axé ces 20 dernières années sur des politiques

industrielles horizontales comme l'éducation et l'infrastructure. Les résultats jusqu'à présent sont impressionnants.

L'inscription dans les écoles primaires est passée de moins de 20% au début des années 1990 à environ 94% (22 millions d'étudiants) en 2012 et l'inscription scolaire brute est passée de 23% en 1993 à 106% en 2011 (MOFED, 2012). Le nombre d'universités a augmenté de 1 en 1990 à plus de 30 à présent.

De plus, le gouvernement a investi massivement dans le développement d'infrastructures en se consacrant particulièrement sur la génération d'électricité et le transport⁶⁶. Selon l'Autorité routière éthiopienne, le réseau routier s'est étendu de 26 550 km à 53 997 km de 1997 à 2011. Le pays doit également quadrupler sa capacité de génération d'électricité lorsque le Barrage de la Renaissance sera achevé sur le Nil en 2017. À lui seul, le Barrage sera capable de générer 10 000 MW (EIU, 2012), représentant l'une des stations électriques les plus importantes au monde et générant deux fois plus d'électricité que la capacité actuelle du Nigeria, un pays de plus de 170 M d'individus.⁶⁷

(b) Récits sectoriels: cuir, textile et vêtements, ciment et floriculture

80% de la population éthiopienne dépend de l'agriculture pour sa subsistance, donc naturellement la politique industrielle en Éthiopie se consacre de manière lourde à la promotion des industries de production qui procurent des liens au secteur agricole. L'industrie du cuir et l'industrie du textile et du vêtement sont les meilleurs exemples.

À la fois le secteur des produits du cuir et le secteur du textile et des vêtements ont été désignés comme les industries de production prioritaires lors du plan de développement de 5 ans publié récemment et qui couvre la période 2015-2020 (Le Plan de croissance et de transformation 2). Ceci non seulement parce que ces secteurs possèdent de forts liens avec le secteur agricole (ils utilisent des intrants provenant des secteurs du bétail et du coton) mais aussi car ils sont tous deux fortement dépendant de la main-d'œuvre par nature (absorbant par là-même la main-d'œuvre du secteur agricole), ont un potentiel d'exportation majeur, et possède de faibles barrières à l'entrée.

Pour devenir plus compétitif internationalement dans ces deux secteurs, le gouvernement éthiopien a invité les investisseurs étrangers à fournir un capital d'investissement et des capacités technologiques très demandés. Une quantité d'incitations ont été créées pour persuader ces firmes d'exporter

⁶⁶ Le manque d'infrastructures adéquates (en particulier l'électricité et les routes) est identifié comme un goulot d'étranglement clé pour la transformation structurelle de L'Afrique (hors l'Afrique du Nord) (Page, 2013). L'Afrique (hors l'Afrique du Nord) a généré 90 GW en 2012 (IEA, 2014), ce qui représente environ la même quantité d'électricité que l'Espagne. Qui plus est, seul un tiers des Africains vivant en zones rurales se trouve dans un rayon de deux kilomètres d'une route toutes-saisons, comparé aux deux tiers de la population d'autres régions en développement (Ernst and Young, 2013b).

⁶⁷ Le Barrage de la Renaissance est financé presque purement nationalement car la Banque mondiale et le gouvernement chinois se sont retirés en raison de sensibilités «hydro-politiques» avec l'Égypte. En raison du manque d'investissements étrangers dans le projet, la plupart des travailleurs publics et des membres de syndicats en Éthiopie ont engagé un mois de salaire en vue du projet, ce qui représente un exemple remarquable de la dévotion du gouvernement éthiopien au maintien de taux élevés d'investissement public.

Pour devenir plus compétitif internationalement dans ces deux secteurs, le gouvernement éthiopien a invité les investisseurs étrangers à fournir un capital d'investissement et des capacités technologiques très demandés. Une quantité d'incitations ont été créées pour persuader ces firmes (ainsi que les firmes nationales qui peuvent satisfaire aux normes internationales) d'exporter, y compris: (i) une rente foncière subventionnée en zones industrielles; (ii) des programmes de crédit généreux; (iii) une exonération de 100% du paiement des droits d'importation de tous les biens d'investissements et matières premières qui ne peuvent pas être fournis sur le plan national mais sont nécessaires à la production de biens d'exportation; et (iv) une exemption fiscale de 5 ans sur les profits (Gebreeyesus, 2011).

Bien que les chiffres relatifs aux exportations ces deux dernières années indiquent des tendances positives pour les deux industries, les résultats ne sont pas encore près du niveau où ils devraient être afin de contribuer de manière significative au changement structurel⁶⁸.

Par contraste, les industries moins évidentes du ciment et de la floriculture ont présenté une croissance extraordinaire (voir Oqubay (2015) pour des analyses détaillées).

Tirant sa substance du boom dans le secteur de la construction, la production de ciment est passée de 800 000 tonnes en 1999 à 10 millions de tonnes en 2012, faisant de l'Éthiopie le troisième plus grand producteur de ciment d'Afrique. La croissance annuelle moyenne de la production de ciment était plus du double de la croissance mondiale durant cette période. Sa contribution directe à l'emploi a été limitée car c'est en grande partie une industrie capitalistique; l'emploi dans les cimenteries est passé de seulement 1 648 personnes en 1992 à 7 233 personnes en 2012 (Oqubay, 2015). Mais elle a créé suffisamment d'emplois grâce à des liens en aval aux fabricants de produits en ciment (produits du ciment prêts à l'emploi et ciment).

L'État a procuré un soutien à l'industrie du ciment grâce à des mesures à la fois directes et indirectes. Les mesures directes les plus importantes comprennent les incitations d'entrée pour les firmes nationales, comme les prêts à long terme rendus disponibles pour les investissements de capitaux; l'accès facile aux ressources minières pour les firmes et l'affectation de devises étrangères de manière discrétionnaire. De plus, la provision par le gouvernement du transport et de l'énergie a été vitale, y compris l'importation de plus de 1 000 camions et la fourniture de carburant d'huile lourde, de charbon, de pétrocoke et d'électricité. De manière plus indirecte, les programmes de logement et d'infrastructure à grande échelle du gouvernement, lorsque combinés à l'expansion du bâtiment dans le secteur privé, ont procuré un stimulus de demande important en faveur du ciment.

Comme dans l'industrie du ciment, le secteur floricole éthiopien a apporté d'importantes contributions au développement économique global du pays par des effets d'entraînement, mais aussi par sa capacité à gagner des recettes en devises et de générer directement de l'emploi.

68 De 2009 à 2012, les revenus de l'exportation sont passés de 57 M\$ à 123 M\$ dans le secteur du cuir et des produits du cuir, alors que pour le secteur des textiles et des vêtements, les recettes sont passées de 23 M\$ à 99 M\$ (MOI, 2015).

Les exportations de fleurs coupées ont augmenté de trois tonnes en 2003-04 à plus de 50 000 tonnes en 2011-12, avec des revenus d'exportation augmentant de 0,32 M\$ à environ 200 M\$. De 2007 à 2012, les effectifs du secteur sont passés de 25 000 à 50 484 (Oqubay, 2015). L'industrie a progressé d'une simple firme en 2000 à environ 100 firmes en 2014 (World Bank, 2014). L'industrie a également créé des emplois indirects grâce à l'expansion associée de l'horticulture. Les effets d'entraînement ont compris des liens en amont vers des produits de conditionnement et des liens en aval vers une logistique de chaîne du froid et de transport aérien (Ethiopian Airlines). Ethiopian Airlines est à présent la plus grande source de devises étrangères du pays – engrangeant environ 2 milliards de dollars en 2013 (World Bank, 2014) – et était récemment classée 6e compagnie aérienne la plus fiable au monde par CBS News (2013).

Alors que les firmes éthiopiennes ont lancé l'industrie initialement, les firmes étrangères ont augmenté leurs investissements dans le secteur, représentant 63% de toutes les firmes opérant dans le secteur en 2012 (Oqubay, 2015).⁶⁹ L'IDE a joué un rôle clé dans la contribution au développement technologique et à l'accès du marché à cette industrie. Selon la plupart des investisseurs étrangers, l'Éthiopie était un pays d'investissement attrayant en raison de son patrimoine naturel approprié (comme la terre et l'altitude), de la main d'œuvre bon marché et des incitations gouvernementales à l'investissement. Ces incitations à l'investissement comprennent des exonérations fiscales temporaires sur les profits jusqu'à cinq ans, des privilèges en droits de douane sur tous les biens d'investissements et la fourniture de matériels de construction. De plus, les prêts subventionnés par la DBE ont été une source primaire de financement d'investissement à long terme pour les firmes de l'industrie de la floriculture – environ deux tiers des firmes de l'industrie dépendent de prêts de la DBE. Étant donné le succès des prêts DBE destinés à l'industrie floricole, les banques privées ont à présent commencé à prêter à cette industrie.

L'IDE a joué un rôle clé dans la contribution au développement technologique et à l'accès du marché à cette industrie. Selon la plupart des investisseurs étrangers, l'Éthiopie était un pays d'investissement attrayant en raison de son patrimoine naturel approprié (comme la terre et l'altitude), de la main d'œuvre bon marché et des incitations gouvernementales à l'investissement.

4.3.4. Rwanda

(a) Aperçu

Tout comme l'Éthiopie, le Rwanda attend encore un changement significatif de sa structure productrice et de la croissance de ses revenus. Le PIB par personne était de 696\$ en 2013 et 80-90% de la population est encore concernée par l'agriculture de subsistance (IMF, 2015).

Toutefois, tout comme pour l'Éthiopie, le Rwanda est l'un des rares pays africains qui ait clairement défini un ensemble d'objectifs et de cibles nationales développementales. Sa «Vision 2020» s'engage à renforcer significativement l'éducation, l'infrastructure, la privatisation, l'intégration internationale et l'agroalimentaire (MOFEP, 2000). Les plans à moyen terme sont détaillés dans la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (EDPRS) 2008-2012 et EDPRS 2013-2018. Son approche en matière de politique industrielle est particulièrement sérieuse. L'essentiel de sa planification de politique industrielle est effectué par le Ministère du commerce et de l'industrie. Les autres corps de politique industrielle importants comprennent principalement des initiatives de soutien au développement du secteur privé, comme le Conseil pour le développement du Rwanda (RDB) établi en 2008 pour conseiller les firmes exportatrices actuelles et potentielles ainsi que le gouvernement dans le but de stimuler l'exportation et comme la Fédération du Rwanda de secteur privé (PSF), dont le mandat est de renforcer les sociétés privées et de construire une capacité humaine destinée au secteur privé.

Mais malgré toutes ces initiatives de stimulation du développement économique, le changement structurel se déroule lentement. De 2004 à 2013⁷⁰, la croissance de la VAM n'était que de 6,6% par an et la part du secteur manufacturier du PIB a chuté de 7% à 5% (WDI,

2015). La part du secteur manufacturier dans les exportations de marchandises a augmenté seulement de deux pour cent, de 5 à 7%. La part des produits de l'agriculture, du carburant et de la mine dans les exportations de marchandises a à peine changé, passant de 56 à 55% (OMC, 2015).

Le changement structurel se déroule peut-être lentement mais le Rwanda est l'une des économies africaines à la croissance la plus rapide ces 10 dernières années, avec un taux de croissance du PIB annuel par habitant de 5,0% de 2004 à 2013.

Des programmes de développement de secteurs manufacturiers spécifiques ne semblent pas occuper une place importante dans le plan de développement global du pays. L'expression «secteur manufacturier» est mentionné deux fois dans le plan «Vision 2020» du Rwanda, ce qui n'est pas non plus indicateur d'une politique de développement significative⁷¹ (MOFEP, 2000, p. 9, p. 20). Alors que le Plan industriel directeur du Ministère du commerce et de l'industrie pour 2009-2020 et la Politique industrielle nationale en 2011 listent des secteurs manufacturiers prioritaires – y compris la trans-

70 2004 a été retenue comme année de démarrage, étant donné que la croissance du PIB est restée constamment élevée à partir de cette année-là.

71 À un égard pour mentionner une capacité insignifiante pour le développement manufacturier et à un autre égard, comme brève remarque en relation à la transformation des produits agricoles.

formation agricole, les textiles, le traitement des minerais et les matériaux de construction – ils ne précisent pas de soutiens spécifiques permettant de développer les secteurs ciblés, sinon des mesures de politique industrielle horizontales telles que: rendre l'environnement commercial plus favorable, développer l'infrastructure, faciliter le commerce et promouvoir les ressources humaines (néanmoins, ce sont des mesures importantes⁷²) (MOTAI, 2009; 2001).

L'objectif industriel du Rwanda vise 26% du PIB en 2020, en augmentation par rapport aux 16% de 2012 (EPDRS, 2013). Mais étant donné que le secteur manufacturier représente actuellement 43% de l'industrie au Rwanda (MOTAI, 2011), ceci détermine l'objectif du secteur manufacturier de 2020 à une part du PIB de seulement 11%. Par contraste, l'objectif du secteur manufacturier de l'Éthiopie comme part du PIB en 2020 est de 20% (GTP2, 2015).

Le changement structurel se déroule peut-être lentement mais le Rwanda est l'une des économies africaines à la croissance la plus rapide ces 10 dernières années, avec un taux de croissance du PIB annuel par habitant de 5,0% de 2004 à 2013 (WDI, 2015). Les caractéristiques clés de la politique de développement du Rwanda ont été mentionnées ci-dessous, mais beaucoup voient les réformes – y compris la privatisation, la facilitation des investissements et la libéralisation commerciale – pro-commerce du gouvernement comme le moteur ultime de la croissance. Le nombre de firmes formellement enregistrées est monté en flèche depuis les procédures d'enregistrement commerciales simplifiées de 2006. En 2008, plus de 3 000 firmes ont été enregistrées, dépassant la moyenne de 700 firmes les années précédentes. En 2009, ce nombre est passé à 6 905 firmes et en 2010, le gouvernement a réussi à enregistrer un nombre impressionnant de 18 447 nouvelles firmes (World Bank, 2013). Sur 144 économies, le Rwanda se classe 62e dans l'Indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial, et troisième en Afrique derrière l'Île Maurice et l'Afrique du Sud. L'afflux d'IDE a aussi atteint des sommets, passant ainsi de 8 M\$ en 2004 à 160 M\$ en 2012 (UNCTAD STAT, 2015).

(b) Récits sectoriels: services basés sur les TIC et tourisme

La croissance de l'économie rwandaise jusqu'à présent peut s'attribuer principalement à la croissance du secteur des services.

Le secteur des services basés sur les TIC a été un important facteur de cette croissance. Le gouvernement a initié son plan TIC national en 2000 dans l'espoir de faire du Rwanda le «Singapour de l'Afrique» (Singapour est le second pays le plus riche en réseaux du monde). En 2011, l'Autorité technologique du Rwanda a annoncé l'achèvement d'un câble de fibre optique de 2 300 km couvrant la totalité du pays et procurant un accès internet plus rapide à une gamme plus large de services haut-débit. De plus, le financement de la part du gouvernement, du secteur privé et des organisations internationales a donné une impulsion au progrès grâce à l'utilisation des services de télécommunications et à l'adaptation d'une gamme d'applications innovantes comme les services en ligne de la banque, de l'agriculture et du commerce (UNCTAD, 2014a). Les abonnements de téléphonie mobile sont passés de 333 762 en 2006 à 5 690 751 en 2012 (UNCTAD, 2014a).

72

La capacité de génération électrique du Rwanda par personne, par exemple, est faible comparé aux autres pays les moins avancés.

La politique industrielle du Rwanda envers l'industrie du tourisme a produit bien des réussites et contribué en grande part à la génération d'emplois et de devises étrangères. Toutefois, il est peu probable que le Rwanda puisse soutenir son développement économique sans améliorations significatives dans son secteur manufacturier, qui a une productivité supérieure, une plus grande envergure en matière d'innovations, une plus grande capacité d'offre d'emplois hautement qualifiés et une meilleure échangeabilité que dans le secteur des services.

Le secteur du tourisme possède cependant le plus grand moteur de croissance, se classant premier pour l'attraction d'investissements parmi tous les secteurs du pays (UNCTAD, 2014a). Selon le RDB, ses revenus d'exportation représentaient 293 M\$ en 2013, soit un spectaculaire 30% des revenus d'exportation totaux du pays. Il fut également un facteur important en termes de génération d'emploi, contribuant à plus de 135 000 emplois en 2012, soit 6,4% des emplois totaux. Comparé aux autres pays de la région, le Rwanda a obtenu de loin la plus grande augmentation d'arrivées de touristes, de 12,8 par 100 000 habitants en 2000 à 85,4 par 100 000 habitants en 2011 (UNCTAD, 2014a).

L'observation des gorilles était le facteur le plus significatif de la montée spectaculaire du tourisme au Rwanda. Le pays abrite le gorille des montagnes de Virunga, une sous-espèce de singe fortement menacée dont la population estimée totale est de seulement 380 au Rwanda, en République démocratique du Congo et en Ouganda. Ces gorilles peuvent être observés en toute sécurité uniquement au Rwanda et en Ouganda. Mais l'avantage du Rwanda sur l'Ouganda est qu'il ne faut que deux heures pour parvenir aux gorilles depuis Kigali, alors qu'il en faut six depuis Kampala. De plus, l'infrastructure routière est meilleure au Rwanda. En 2008, environ 17 000 personnes ont visité le Parc national des volcans (où la plupart des gorilles rwandais résident), une augmentation impressionnante depuis les 417 touristes de 1999 après la réouverture du parc (Nielsen and Spenceley, 2010). Mis à part l'apport de

revenus d'exportation significatifs, le tourisme des gorilles a généré beaucoup d'emplois de guides, de traqueurs et d'antibraconniers. Des voyageurs privés offrent également des activités de tourisme communautaire, comme un séjour au sein d'une famille locale, la production de bière de banane et les randonnées de village (Nielsen and Spenceley, 2010).

Plusieurs initiatives de politique industrielle sous-tendent la réussite du secteur touristique au Rwanda.

En premier lieu, le gouvernement a promu de manière particulièrement énergique ses attractions sur le plan international depuis le World Travel Market (Marché mondial du voyage) de 2003 à Londres. Le Rwanda, dont la délégation est normalement dirigée par le RDB, a reçu la récompense du Meilleur exposant africain à la Bourse internationale du tourisme à Berlin cinq fois depuis 2007 (ETN, 2014).⁷³ Pour réaliser une visibilité médiatique plus grande, le Rwanda a passé des contrats avec des agences de relations publiques internationales et des agences de marketing du Royaume-Uni et des États-Unis. Les sites Web de

73 2007, 2008, 2009, 2010 et 2014.

divers instituts gouvernementaux sont à présent particulièrement bien développés et gérés et le pays figure de plus en plus souvent dans des documentaires montrés sur des chaînes de télévision internationales comme Al-Jazeera, CNN, Animal Planet, et Discovery Channel (Nielsen and Spenceley, 2010).

En deuxième lieu, le gouvernement a travaillé de façon méticuleuse sur le développement des compétences des employés du secteur du tourisme. L'université du tourisme rwandais (Rwanda Tourism University College) a été fondée en 2006; elle offre des licences (bachelor's degrees) en gestion hôtelière et restauration et en gestion du voyage et du tourisme. L'université offre également nombre de certificats dans le tourisme, y compris pour les formations de guides culturels, de membre d'équipage de cabine, d'économie domestique et de gestion des événements et des expositions. En 2009, l'Autorité de développement de la force de travail au Rwanda a diversifié sa gamme de formations de tourisme dans les établissements d'EFTP (enseignement et formation techniques et professionnels) pour offrir plus de formations en arts culinaires, en économie domestique, en réception et en service de salle.

En troisième lieu, en plus d'une gamme d'incitations fiscales et non fiscales rendues accessibles aux investisseurs de tous les secteurs, les investisseurs des industries du tourisme et de l'hôtellerie sont exemptés de droits de douane pour certains équipements. La liste est longue mais comprend principalement les machines d'entretien interne (générateurs, puits de climatisation, détecteurs d'incendie), les équipements de loisir de plein air (équipements de terrains de jeux, équipements de cours de tennis) et les éléments de chambres à coucher (tapis ou moquettes, lits, téléviseurs) (UNCTAD, 2014a).

La politique industrielle du Rwanda envers l'industrie du tourisme a produit bien des réussites et contribué en grande part à la génération d'emplois et de devises étrangères. Toutefois, il est peu probable que le Rwanda puisse soutenir son développement économique sans améliorations significatives dans son secteur manufacturier, qui a une productivité supérieure, une plus grande envergure en matière d'innovations, une plus grande capacité d'offre d'emplois hautement qualifiés et une meilleure échangeabilité que dans le secteur des services. Pour simplifier, si le pays ne diversifie pas son économie pour inclure plus de production manufacturière, son développement restera limité.

4.4. CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons abordé une grande gamme d'expériences de politiques industrielles dans le monde au cours de ces trois derniers siècles, en commençant par la Grande-Bretagne du 18^e siècle pour finir par l'Éthiopie. Malgré le champ d'étude, des leçons générales peuvent être tirées.

En premier lieu, tous les cas que nous avons abordés montrent que la réussite économique à long terme dépend fortement du développement des capacités productrices. À cet égard, il est important de noter que les pays qui ont réussi n'ont pas simplement créé, par le protectionnisme et les subventions, l'espace dans lequel les industries naissantes peuvent croître, mais qu'ils ont aussi assuré que les investissements nécessaires à l'amélioration des capacités productrices des producteurs d'industries naissantes soient réalisés, certains par le gouvernement, d'autres par les producteurs d'industries naissantes eux-mêmes.

En second lieu, pour les pays situés à des stades de développement économique plus précoces, le développement de ces capacités demande que les pays défient l'avantage comparatif et encouragent les industries naissantes. Plus l'écart avec l'avantage comparatif est grand, plus le risque est grand, mais plus les retours seront également grands. Il est toutefois important de noter que, alors qu'ils étaient occupés à diverger de l'avantage comparatif dans certains secteurs, les pays qui ont réussi ont fait en sorte d'exploiter de manière maximale leurs industries se conformant à l'avantage comparatif en vue des exportations et de la création d'emplois. Des cas comme le Japon, la Corée et Taïwan sont les meilleurs exemples.

En troisième lieu, les expériences des économies qui réussissent indiquent qu'il existe diverses voies de développement des capacités productives. Un pays peut rechercher un protectionnisme élevé (comme la Grande Bretagne ou les États-Unis) ou un protectionnisme faible mais ciblé (la Belgique). Il peut se focaliser sur la substitution aux importations (États-Unis) ou la promotion des exportations (Corée, Taïwan). Il peut participer à une prohibition quasi-totale des IDE (Japon, Finlande), des réglementations lourdes associées à des engagements actifs dans des zones limitées (Corée, Taïwan) ou la combinaison active mais stratégique de ces mesures (Singapour, Chine, Malaisie). Il peut se consacrer à la mise à niveau de ses bases de ressources naturelles (Chili), lancer de toutes nouvelles industries (Japon et Corée) ou les deux (huile de palme et électronique en Malaisie). Il peut donner le rôle principal aux entreprises publiques (France, Singapour, Taïwan), aux grandes firmes du secteur privé (Japon, Corée, États-Unis) ou aux PME (Italie, Suisse ou Allemagne). Les possibilités de permutation sont incroyablement variées.

En quatrième lieu, l'histoire montre qu'une grande variété d'outils de politique industrielle peuvent être et ont été employés. Ils sont trop longs à énumérer mais les principaux comprennent: (i) des tarifs douaniers et autres restrictions sur les échanges pour la promotion des industries naissantes, comme les restrictions quantitatives (explicites et implicites) ou les taxes d'accise ciblées sur des importations spécifiques; (ii) des subventions (y compris les prêts subventionnés des banques publiques ou des banques réglemen-

tées du secteur privé) ou des réductions d'impôt visant des industries spécifiques ou des activités promouvant le développement des capacités productrices, comme les exportations, les investissements, la recherche et le développement, ainsi que la formation (des responsables comme des employés); (iii) la coordination des investissements complémentaires ou concurrentiels, grâce à des mesures comme la planification indicative, les dialogues intersectoriels arbitrés par le gouvernement, la sanction des cartels spécialisés et les fusions et acquisitions régulées par l'État; (iv) des politiques en matière de licences visant des capacités productives croissantes (réalisation d'économies d'échelle, importation des technologies appropriées au coût adéquat); (v) des réglementations formelle et informelle des IDE visant un transfert des connaissances maximal avec effet boule-de-neige, comme les exigences concernant les coentreprises, le transfert de technologie, la R et D nationale et la formation des travailleurs; (vi) l'utilisation des entreprises publiques, du capital-risque géré par l'État, ou de la souscription au capital de l'État dans les firmes du secteur privé à diverses fins (entrée dans l'industrie à haut risque, fourniture d'intrants bon marché au secteur privé); (vii) l'utilisation de politiques d'approvisionnement public pour assister les industries stratégiques, en particulier aux stades précoces de développement; (viii) l'établissement d'agences publiques ou de partenariats public-privé pour procurer des infrastructures, de la R et D, de l'assistance technique, des services d'information, du marketing d'exportation et autres intrants productifs ne pouvant être procurés par les producteurs adéquats, en particulier mais non exclusivement les PME; (ix) la promotion des grappes d'entreprises industrielles, les coentreprises du secteur privé, les associations d'industries et les coopératives, dans le but de partager le risque, l'échange d'informations et l'apprentissage mutuel au sein des firmes; (x) l'utilisation stratégique de lois sur les brevets et autres lois sur les droits à la propriété intellectuelle (DPI) pour maximiser l'absorption et l'innovation technologiques.

Dans ce rapport, nous ne proposons pas une stratégie unique de développement basée sur de «bonnes pratiques» ni un ensemble spécifique d'outils de politique que chaque pays se doit d'adopter. Les leçons exactes tirées par chacun des pays de nos études de cas dépendent de l'environnement auquel le pays est confronté, des capacités qu'il possède et des ambitions qu'il nourrit.

Dans ce rapport, nous ne proposons pas une stratégie unique de développement basée sur de «bonnes pratiques» ni un ensemble spécifique d'outils de politique que chaque pays se doit d'adopter. Les leçons exactes tirées par chacun des pays de nos études de cas dépendent de l'environnement auquel le pays est confronté, des capacités qu'il possède et des ambitions qu'il nourrit.

Chapitre 5

Politiques industrielles pour l'Afrique dans le nouvel environnement mondial

Au chapitre 4, nous avons étudié un large éventail de cas réussis de politiques industrielles. Les expériences des pays riches d'aujourd'hui aux débuts de leur développement économique, ainsi que celles qui ont suivi la Seconde guerre mondiale, ont été passées en revue. Nous avons analysé les expériences de politiques industrielles des pays en voie de développement les plus pauvres (dont deux pays africains: l'Éthiopie et le Rwanda). La plupart des expériences fructueuses de politiques industrielles dont nous avons parlé concernaient le secteur manufacturier, mais nous avons aussi étudié des cas ciblés sur l'agriculture (Brésil, Chili, Éthiopie) ou les services (Rwanda). Nous croyons que cette «trésorerie» d'expériences peut offrir de nombreuses leçons utiles aux responsables industriels d'Afrique.

Cependant, l'ampleur des changements fondamentaux de l'économie mondiale au cours des deux ou trois dernières décennies est telle qu'elle suscite des inquiétudes croissantes quant à la pertinence de nos jours des politiques industrielles passées, aussi fructueuses puissent-elles avoir été antérieurement. Deux sources de ces changements considérés comme fondamentaux très fréquemment mentionnées sont la réduction de l'«espace politique» et l'essor des chaînes de valeur mondiales (CVM).

...l'ampleur des changements fondamentaux de l'économie mondiale au cours des deux ou trois dernières décennies est telle qu'elle suscite des inquiétudes croissantes quant à la pertinence de nos jours des politiques industrielles passées, aussi fructueuses puissent-elles avoir été antérieurement. Deux sources de ces changements considérés comme fondamentaux très fréquemment mentionnées sont la réduction de l'«espace politique» et l'essor des chaînes de valeur mondiales.

Premièrement, beaucoup font remarquer que l'établissement de l'OMC et la prolifération d'accords bilatéraux et régionaux de commerce et d'investissement ont abouti à des interdictions – ou tout au moins à des contraintes conséquentes – de nombreuses mesures de politiques industrielles utilisées auparavant par les pays riches d'aujourd'hui (y compris les pays les plus récemment développés d'Asie orientale). Par conséquent, on dit que les pays actuellement en voie de développement ne peuvent pas mettre ces politiques en œuvre, qu'ils le veuillent ou non.

Deuxièmement, il est souvent défendu que l'essor des chaînes de valeur mondiales (CVM), au sein desquelles la production est divisée en éléments spécialisés et située aux quatre coins du monde, a fondamentalement transformé les avenues du développement économique pour les pays actuellement en voie de développement. On dit que l'essor des CVM implique que les pays en voie de développement ne peuvent pas et ne doivent pas tenter de recréer un «scénario coréen» en s'engageant dans des industries difficiles selon leurs propres conditions. Aussi, les pays en voie de développement ne devraient pas appliquer d'anciennes politiques industrielles mais joindre des CVM en libéralisant le commerce et l'investissement qui encourageront les firmes transnationales (FTN), qui contrôlent les CVM, à venir et à investir.

Dans ce chapitre, nous verrons comment ces changements ont altéré l'environnement des décisions de politiques pour les pays en voie de développement, et comment les responsables de ces politiques dans ces pays doivent aborder leurs prises de décisions en conséquence.

5.1. LA RÉDUCTION DE L'«ESPACE POLITIQUE»: L'OMC, ACCORDS BILATÉRAUX ET RÉGIONAUX DE COMMERCE ET D'INVESTISSEMENT

5.1.1. Aperçu

Les pays actuellement en développement sont confrontés à beaucoup plus de contraintes concernant leurs options de politiques qu'il y a quelques décennies. Avec l'établissement de l'OMC en 1994, plusieurs règles multilatérales se sont formées, qui soit empêchent soit restreignent l'utilisation d'outils de politiques industrielles. L'OMC s'engage à libéraliser le commerce et tend à défavoriser toute intervention gouvernementale qui ferait obstacle aux flux commerciaux. Aussi, l'organisation est l'un des acteurs principaux de la politique orthodoxe dominante s'opposant à l'utilisation de politiques industrielles par les pays en développement.

Une prolifération d'accords bilatéraux et régionaux de commerce et d'investissement en parallèle a augmenté davantage l'étendue potentielle de ces restrictions. Sanctionnés par l'OMC, ces accords tendent à appliquer la libéralisation du commerce au-delà des niveaux convenus selon les engagements de l'OMC. Selon certains programmes, les pays développés sont allés jusqu'à poser des aspects non commerciaux comme condition pour rendre leurs marchés plus accessibles aux pays en développement. Ces aspects peuvent limiter davantage les efforts de politiques industrielles.

Au premier abord, ces arguments apparaissent comme de sérieuses menaces envers les opportunités de progrès industriel des pays en voie de développement. Cependant, la situation n'est pas entièrement fatale, du moins en ce qui concerne les règles multilatérales. Il existe encore de nombreuses mesures légales de politiques industrielles.

L'OMC s'engage à libéraliser le commerce et tend à défavoriser toute intervention gouvernementale qui ferait obstacle aux flux commerciaux. Aussi, l'organisation est l'un des acteurs principaux de la politique orthodoxe dominante s'opposant à l'utilisation de politiques industrielles par les pays en développement.

Certaines mesures ne sont pas soumises aux règles internationales ou celles-ci sont très indulgentes envers les pays en développement ou moins avancés (PMA). (Les subventions pour l'exportation, qui sont illégales pour tous les pays sauf les PMA, en sont le meilleur exemple.) De la même manière, les taxes d'exportation sont permises selon l'article 11 du GATT. Cela peut aussi être dû à des mesures propres aux affaires intérieures, donc non soumises aux accords internationaux. Il y a parfois des mesures qui pourraient tout à fait être restreintes par des règles internationales mais qui ne le sont pas car aucun consensus international n'a évolué de façon à les limiter. De plus, les ambiguïtés de certaines règles ou leur application peuvent aider à mettre en avant certaines politiques jusqu'à ce qu'elles

Tableau 5.1 Liste de mesures n'étant pas directement soumises aux accords de l'OMC

a) investissements d'infrastructure ciblés
b) investissements ciblés et/ou subventionnés pour le développement de compétences
c) fusions stratégiques d'entreprises locales dans des secteurs fragmentés, gérées par le gouvernement (par exemple, par l'intermédiaire d'emprunts spéciaux auprès de banques gouvernementales, d'injections de fonds par des banques de développement ou des fonds souverains) pour obtenir une économie d'échelle et réduire une «concurrence inutile» (c'est-à-dire la multiplication d'investissements qui engendrerait l'annulation de certaines opérations)
d) avantages fiscaux encourageant les investissements, tels que l'exemption de l'impôt sur le revenu des sociétés pour une durée déterminée, les amortissements accélérés
e) l'établissement de centres de R et D financés par le gouvernement pour transmettre des technologies aux entreprises du secteur privé, en particulier aux PME, à prix réduits mais non subventionnés strictement parlant; ceci peut être fait en n'imposant pas de droits des brevets sur leurs technologies ou en appliquant uniquement des taux de «marché concurrentiel»
f) l'encouragement de liens entre universités et industries par des mesures non subventionnées (par ex., création d'un forum pour le dialogue, réduction des obstacles juridiques à la collaboration entre universités et industries, redéfinition des priorités et des directions des fonds gouvernementaux pour la recherche dans des domaines ciblés pour que ceux-ci deviennent des points centraux pour la collaboration entre universités et industries).
g) exemption de certains droits de la concurrence pour les PME pour qu'elles puissent coopérer davantage dans des secteurs tels que la R et D et le marketing d'exportation.
h) les marchés publics (par ex., la défense aux USA, la télécommunication en Finlande, le secteur d'ordinateurs centraux au Japon); il n'y a actuellement qu'un accord plurilatéral sur ce point au sein de l'OMC et les pays en développement n'en sont pas signataires
i) utilisation d'entreprises publiques pour démarrer et/ou développer des «industries naissantes» dans lesquelles le secteur privé ne veut pas se lancer
j) critères de formation des travailleurs pour les grandes entreprises
k) taxes d'exportation pour restreindre l'exportation de certains produits (ex. pour éviter l'exportation de matières premières et encourager celle d'un plus grand nombre de produits à valeur ajoutée de la chaîne)

Source: Calculs des auteurs basés sur les données de l'OMC

soient détectées ou mises en question. De façon générale, en ce qui concerne les obligations multilatérales, si une mesure de politique n'affecte pas les importations ou les exportations, les lois de l'OMC ne s'y appliquent pas directement et elle devrait être autorisée.

Une liste de mesures qui ne sont pas directement interdites par l'OMC est donnée à titre d'illustration au **tableau 5.1** ci-dessous. Comme ce tableau le montre, l'éventail de politiques pouvant être utilisées est très ample.

Malheureusement, certaines de ces mesures ne sont pas forcément autorisées au sein de certains accords bilatéraux, ce qui restreint encore plus les choix de politiques, comme expliqué ci-dessous. De plus, les pressions de pays développés et d'institutions monétaires internationales peuvent rendre difficile l'utilisation de certaines mesures pourtant autorisées même au sein de certains accords bilatéraux. Aussi, en instaurant de telles mesures, ce qui est réellement mis à l'épreuve, c'est l'engagement des responsables à maintenir l'accent sur les efforts de politiques industrielles. La situation n'est pas aisée, mais si les responsables de politiques se laissent influencer par la tendance dominante dès le départ, le manque d'espace politique n'en sera qu'accentué.

Nous présentons dans les sections ci-dessous quelques unes des contraintes principales d'espace de politique industrielle pour les pays en voie de développement selon des accords de commerce à la fois multilatéraux et bilatéraux, et révélons des domaines ou il reste des possibilités d'opérations, si les pays veulent utiliser des politiques industrielles stratégiques.

5.1.2. Accords multilatéraux

La création de l'OMC en 1995 a donné naissance à un ensemble d'accords qui enfreignent directement sur les politiques intérieures des pays membres. En plus de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui traite des droits de douane, des accords tels que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), les Subventions et mesures compensatoires (SMC), les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et les mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIMS). Ces accords comprennent des obligations contraignantes et exécutoires qui limitent systématiquement les choix des pays en développement concernant l'implémentation de politiques industrielles (Mayer, 2009; Gallagher, 2005; Brown et Stern, 2006; Di Caprio et Gallagher, 2006). Certaines de ces contraintes sont exposées ci-dessous.

(a) Droits de douane

Tous les pays membres de l'OCM doivent consolider une partie au moins de leurs droits de douane à un certain niveau selon une Liste d'engagements tenue par l'OCM. La consolidation est un plafond sur le droit de douane qui ne peut être haussé. En principe, aucune altération des niveaux de consolidation n'est autorisée. La plupart des pays en voie de développement ont déjà consolidé leurs droits de douane dans nombre de secteurs et subissent constamment des pressions pour consolider le reste. Les droits de douane appliqués peuvent aller de zéro au niveau consolidé. La différence entre les droits de douane appliqués et consolidés d'un pays est désignée sous le terme «eau» dans le jargon de l'OMC. Il est souvent dit que plus il y a d'eau dans le profil tarifaire d'un pays, plus ce pays a de marge potentielle pour ses politiques de droits de douane. Cet argument est mis en avant

pour montrer qu'il y a beaucoup d'espace politique au sein du système de l'OMC. Cependant, ceci indique un problème plus important auquel les pays en voie de développement font face sous le système orthodoxe du marché libre: la libéralisation autonome, c'est-à-dire une libéralisation entreprise volontairement par les pays et non comme condition d'un accord de commerce négocié. (Certains auteurs tels que Baldwin (2010) utilisent ce terme et «libéralisation unilatérale» indifféremment.)

Suite à divers programmes de réformes introduits par des institutions internationales telles que le FMI, les pays en développement ont été forcés à réduire leurs droits de douane appliqués lors d'un processus de «rationalisation des droits de douane». En parallèle, avec le soutien de l'OMC et de la Banque mondiale, ces pays ont appris comment la libéralisation unilatérale pouvait leur apporter des avantages en matière de développement (Safadi et Laird, 1996; Krueger, 2005). Par conséquent, les droits de douane appliqués dans les pays en développement à l'heure actuelle sont généralement bien plus bas que leurs droits consolidés, offrant un sentiment d'avoir beaucoup d'eau. Le **tableau 5.2** montre les derniers chiffres de la portée des consolidations, et la moyenne des taux consolidés et appliqués des pays de l'Afrique (hors l'Afrique du Nord). On peut voir que cette situation tend à s'appliquer dans ces pays-là également.

Ces niveaux actuels de droits de douane appliqués sont exceptionnellement bas comparés à ce qu'ont connu les pays industrialisés quand ils étaient à des niveaux similaires de développement. Par exemple, vers la fin du 19^e siècle, alors que les États-Unis essayaient de rattraper la Grande-Bretagne par la protection d'industries naissantes, la moyenne de ses droits de douane appliqués pour l'importation de produits manufacturés avoisinait les 50 pour cent. De nos jours, la moyenne des droits de douane appliqués des pays en voie de développement est de moins de 20 pour cent. Ce chiffre inclut des pays dont les droits appliqués de certains secteurs sont près des 5 pour cent ou en deçà. Comme on le voit dans le **tableau 5.2**, certains PMA de l'Afrique (hors l'Afrique du Nord) ont des droits de douane appliqués d'une moyenne d'environ 7 pour cent (Akyüz, 2005).

Tableau 5.2 **Droits de douane consolidés et appliqués des pays de l'Afrique (hors l'Afrique du Nord)* (produits industriels / non agricoles)**

Pays / Territoire	Pourcentage de la portée des consolidations	Moyenne simple		Droits de douane > 15 pour cent (Pourcentage de la part de sous-position SH6)		Droits de douane maximum	
		Consolidés	NPF appliqués	Consolidés	NPF appliqués	Consolidés	NPF appliqués
Angola	100	60,1	6,9	100,0	10,0	80	30
Bénin	29,9	11,3	11,5	5,3	37,2	60	20
Botswana	95,5	15,7	7,4	34,7	20,5	50	307
Burkina Faso	30,0	13,8	11,5	5,4	37,2	100	20
Burundi	10,2	26,5	11,6	7,2	37,4	100	61
Cap-Vert	100,0	15,2	9,8	41,4	29,0	55	50
Cameroun	0,2	67,1	17,4	0,2	44,8	80	30
République centrafricaine	56,2	37,7	17,4	56,2	44,8	70	30
Tchad	0,4	76,3	17,4	0,3	44,8	80	30

Pays / Territoire	Pourcentage de la portée des consolidations	Moyenne simple		Droits de douane > 15 pour cent (Pourcentage de la part de sous-position SH6)		Droits de douane maximum	
		Consolidés	NPF appliqués	Consolidés	NPF appliqués	Consolidés	NPF appliqués
Comores**	..	..	15,8	..	75,3	..	20
Congo	3,5	15,1	17,4	1,1	44,8	30	30
Côte d'Ivoire	23,3	8,5	11,5	2,8	37,2	25	20
République démocratique du Congo***	100	95,8	..	98,8	..	100	..
Djibouti	100	39,9	22,0	99,6	76,7	230	33
Ethiopie**	..	..	16,5	..	47,8	..	35
Gabon	100	15,4	17,5	1,0	43,9	60	30
Ghana	1,3	39,7	12,2	1,3	37,3	99	20
Guinée	29,5	10,1	11,5	5,0	37,2	40	55
Guinée-Bissau	97,4	50,0	11,5	97,4	37,2	50	20
Kenya	2,0	57,0	11,6	2,0	36,9	100	61
Lesotho	100	60,1	7,4	100,0	20,5	200	60
République du Liberia**	..	..	10,1	..	17,1	..	50
Madagascar	19,5	25,2	11,2	16,6	35,2	30	20
Malawi	21,6	42,3	11,5	21,6	34,3	125	25
Mali	30,9	13,4	11,5	6,4	37,2	60	20
Mauritanie***	30,1	10,6	..	5,5	..	50	..
Ile Maurice	4,7	27,6	1,0	1,9	1,2	122	125
Mozambique	0,5	22,8	9,5	0,1	29,4	100	20
Namibie	95,5	15,7	7,4	34,6	20,5	50	307
Niger	96,2	38,2	11,5	72,1	37,2	50	20
Nigeria	7,0	49,2	11,1	6,9	35,9	150	35
Rwanda	100	91,7	11,6	97,3	37,4	100	61
São Tomé-et-Principe	..	..	10,1	..	10,4	..	20
Sénégal	100	30,0	11,5	99,9	37,2	30	20
Sierra Leone	100	48,5	11,3	100,0	37,7	80	30
Afrique du Sud	95,5	15,7	7,5	34,6	20,5	50	> 1000
Soudan**	..	..	19,7	..	47,2	..	40
Swaziland	95,5	15,7	7,4	34,6	20,5	50	307
Tanzanie	0,3	120,0	11,6	0,2	37,4	120	61
Gambie	0,7	60,5	13,7	0,6	54,1	110	20
Togo	0,9	80,0	11,5	0,8	37,2	80	20
Ouganda	3,0	51,0	11,6	3,0	37,3	80	61
Zambie	4,2	44,0	12,2	4,2	29,7	125	25
Zimbabwe	10,4	10,9	15,8	2,5	26,6	150	206

Source: Base de données statistiques de l'Organisation mondiale du commerce

* Ne sont pas inclus la Guinée équatoriale, l'Érythrée, les Seychelles, la Somalie et le Soudan du Sud, ces pays étant observateurs ou non membres.

** Les pays observateurs n'ont pas de droits de douane consolidés.

*** Taux appliqués non disponibles.

Les pays indiqués ne sont pas des PMA.

L'un des objectifs généraux de l'OMC est de chercher à réduire l'eau des profils tarifaires des pays de façon à rapprocher les taux consolidés des taux appliqués autant que possible. A cet effet, les négociations d'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) proposées au Cycle de Doha visent à réduire les droits de douane à tous les niveaux pour tous les pays membres de l'OMC. En accord avec l'AMNA, les pays devraient tout d'abord consolider tous les droits de douane non consolidés, puis les réduire en utilisant une formule appelée la «formule suisse»⁷⁴ – proposée par la Suisse lors du Cycle de Tokyo (1973-79) et ainsi nommée depuis. La formule doit être appliquée poste par poste (tarifaire) à un haut niveau (6 chiffres minimum) de la nomenclature SH. Puisque ces réductions s'appliqueraient aux droits de douane consolidés, ceci éliminerait en gros toute eau dans les profils tarifaires, ce qui rendrait quasiment impossible tout renversement potentiel de la libéralisation des droits de douane⁷⁵. Même si les discussions de l'AMNA sont restées dans l'impasse comme les négociations générales du Cycle de Doha, les pays développés s'efforcent continuellement de trouver de nouveaux moyens de négocier un accord. Néanmoins, s'ils le souhaitent, les pays d'Afrique (hors l'Afrique du Nord) peuvent toujours trouver de nombreux moyens d'utiliser les droits de douane dans le cadre de leurs politiques industrielles. Par exemple, tant que le Cycle de Doha reste inappliqué, les obligations d'AMNA ne restent heureusement que de simples propositions. Aussi, dans un premier temps, les droits de douane peuvent être accrus légalement jusqu'aux taux consolidés, ce qui consti-

... les pays d'Afrique (hors l'Afrique du Nord) peuvent toujours trouver de nombreux moyens d'utiliser les droits de douane dans le cadre de leurs politiques industrielles. Par exemple, tant que le Cycle de Doha reste inappliqué, les obligations d'AMNA ne restent heureusement que de simples propositions.

tuerait une décision interne pour les gouvernements relatifs ne nécessitant aucune approbation de la part de l'OMC. De plus, de nombreux pays en développement de l'Afrique (hors l'Afrique du Nord) n'ont pas complètement consolidé leurs droits de douane et bénéficient donc de grandes marges pour l'augmentation de leurs droits. Pour certains, tels que l'Érythrée, les consolidations de l'OMC ne s'appliquent pas encore puisqu'ils ne sont pas membres de l'organisation. Ils peuvent donc utiliser les droits de douane encore plus librement.

Deuxièmement, il est toujours légalement possible, bien que difficile, pour un pays de faire une demande de renégociation des droits consolidés sur un ou plusieurs produits. Selon l'article XXVIII du GATT, une longue procédure a été instaurée demandant une notification d'intention auprès de l'OMC et une négociation de nouveaux droits de douane individuellement avec chaque pays ayant un «intérêt de principal fournisseur»⁷⁶

74 La formule suisse se présente sous la forme suivante: $T_{\text{nouveau}} = (C \times T_{\text{ancien}}) / (C + T_{\text{ancien}})$, T_{ancien} étant le taux consolidé actuel, T_{nouveau} le droit résultant de la réduction et C le coefficient de réduction. En adoptant cette formule, le coefficient deviendrait alors le plafond pour tout droit de douane concerné. Par exemple, avec un coefficient de 20, un taux consolidé actuel de 80 sera réduit à 16. Bien qu'il n'y ait pas encore eu de décision formelle sur ce point, les derniers événements en date du Cycle de Doha semblent favoriser un coefficient de 20 pour les pays en développement et de 10 pour les pays développés (OMC, 2012).

75 Notons ici que les réductions apportées par la formule suisse restent l'une des options envisagées, parmi d'autres propositions. Certaines nouvelles propositions sont apparues récemment suggérant différentes formules ou un changement des coefficients. Les États-Unis étudient même la possibilité de réductions tarifaires moyennes basées sur une approche de «requête et d'offre» par opposition à des réductions sur l'ensemble. Cependant, la formule suisse reste l'option la plus probable à l'heure actuelle.

76 Un intérêt de principal fournisseur est déterminé par un ensemble d'instructions selon les règles de l'OMC. En général, il s'agit des

concernant ce produit. Les négociations doivent également avoir lieu avec d'autres pays revendiquant un «intérêt substantiel»⁷⁷. Lors des renégociations, ces pays doivent recevoir une offre de compensation sous forme de réductions tarifaires sur d'autres produits qui les intéressent. Il est fort possible que compenser plusieurs pays pour une renégociation puisse mener à une réduction tarifaire sur plusieurs produits. Enfin, la modification de la liste des consolidations doit être certifiée et approuvée par l'OMC par consensus. Cette procédure est pénible et coûteuse aussi bien en temps qu'en matière de pertes suite aux réductions tarifaires offertes sur plusieurs produits en compensation. Depuis la création de l'OMC, un nombre peu élevé de renégociations ont eu lieu et ce sur très peu de produits (agricoles, le plus souvent).

Une autre façon d'augmenter les droits de douane consolidés est de recourir aux dispositions dites d'«Aide de l'Etat en faveur du développement économique» selon l'article XVIII. Celles-ci permettent au pays en développement d'augmenter ses droits de douane «afin de favoriser la création d'une branche de production déterminée» s'il fait face à un «faible niveau de vie» et «en est aux premiers stades de son développement». Là encore, il s'agit d'une longue procédure impliquant une notification auprès de l'OMC, de négociations avec les pays ayant des intérêts substantiels, de compensations par le biais de réductions tarifaires et de l'approbation des membres de l'OMC. Malgré tout cela, il s'avère parfois valable d'essayer de renégocier les droits au cas où les profits sont supérieurs aux coûts. Par exemple, il peut y avoir des secteurs industriels stratégiquement plus importants pour un pays et il n'est pas dérangeant pour ce pays de compenser d'autres états dans des domaines (relativement) moins importants à ce moment-là. L'Ukraine est un exemple récent de telles renégociations.⁷⁸

Les pays en voie de développement peuvent également imposer des restrictions quantitatives en plus des augmentations tarifaires pour gérer les difficultés en matière de Balance de paiements selon le paragraphe B de l'article XVIII, en vigueur conjointement avec certaines règles de l'article XII et un autre «Mémorandum d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements». Ces règles nécessitent une notification auprès de l'OMC des difficultés de Balance de paiements d'un pays. Celles-ci sont ensuite revues par tous les membres et la situation vérifiée par le FMI. Les restrictions sur l'importation proposées peuvent ensuite être mises en place si les membres donnent leur accord. L'intégralité de l'article XVIII est inclus à l'annexe II.

Tout comme les renégociations en accord avec l'article XXVIII, l'utilisation des dispositions de Balance des paiements pour la restriction des importations a diminué depuis la création de l'OMC⁷⁹. Ceci est dû aux procédures plus strictes et élaborées qui sont apparues avec le système de l'OMC. De plus, les membres de l'OMC n'acceptent pas volontiers l'introduction de mesures de sauvegarde en général. Toute tentative, même si légale, est reçue avec réti-

pays qui sont les plus gros fournisseurs du produit en question du pays concerné durant la période précédant la demande de renégociation.

77 Un intérêt substantiel peut être revendiqué par d'autres pays exportateurs de ce produit ou dont le commerce est susceptible d'être affecté par le changement de droits de douane.

78 L'Ukraine est devenue membre de l'OMC en 2008 et a négocié des engagements lors de son adhésion qu'elle n'aurait pas pu maintenir plus tard. En 2012, l'Ukraine a fait une demande de renégociation de droits de douane sur plusieurs produits (plus de 350 postes tarifaires) et la demande s'est heurtée à une vive résistance. Plusieurs pays développés ont bloqué la proposition donnant à l'Ukraine l'opportunité de renégocier, et plusieurs autres, y compris de grands pays en développement, ont persuadé l'Ukraine de retirer sa demande au nom du marché libre mondial. En février 2015, le pays a invoqué les dispositions de la Balance des paiements pour appliquer une majoration de 5 pour cent sur l'importation de biens industriels et 10 pour cent sur l'importation de biens agricoles pour pouvoir gérer des «conditions exceptionnelles», en plus de ses demandes de renégociation selon l'article XXVIII (OMC, 2013). Des informations supplémentaires sur l'expérience de l'Ukraine sont disponibles ici https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/impl_28apr15_e.htm

79 Une description détaillée de l'utilisation des dispositions de Balance des paiements depuis 1995 est disponible à l'annexe III.

cence et résistance, et les pays en développement sont très fortement encouragés à retirer leurs demandes protectionnistes. Une description détaillée de l'utilisation des dispositions de Balance des paiements depuis 1995 est donnée au **tableau 5.3**. On remarquera que, depuis 2000, il n'y a eu que deux cas de ce genre: l'Ukraine en 2007 et l'Equateur en 2010. Cependant, cela reste une option, bien que difficile, pour les pays ayant des difficultés de ce type.

Tableau 5.3 Invocations et désinvocations des articles XII et XVIII:B* depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de l'organisation mondiale du commerce (OMC)

Membre	Consultations	Mesures
Bangladesh	1995(S), 1997 (S), 1999(S), 2000, 2001, 2002, 2004, 2007	Des RQ sont encore applicables sur quelques articles à partir de 2007; articles restants libéralisés en 2007-10
Brésil	1995	Quota sur l'importation de véhicules motorisés introduit en juin 1995, supprimés à partir du 27 octobre 1995
Bulgarie (art. XII)	1997, 1998	5 pour cent de majoration sur l'importation introduits en juin 1996, réduits en 1998, supprimés en janvier 1999.
République tchèque (art. XII)	1997	Régime de dépôt à l'importation introduit en avril 1997, supprimé en août 1997, art. XII désinvoqué
Équateur	2007, 2010	RQ en vigueur en 2009, progressivement remplacées par des mesures basées sur le prix en 2009; toutes les mesures de balance des paiements retirées en juillet 2010
Égypte	1995(S)	Désinvoque de l'article XVIII:B à partir du 30 juin 1995
Hongrie (art. XII)	1995, 1996	Majoration sur l'importation introduite en mars 1995, réduite en 1996, supprimée en juillet 1997
Inde	1995, 1997	Licences discrétionnaires d'importation
Israël		Désinvoque des dispositions de Balance des paiements en septembre 1995
Nigeria	1996, 1997, 1998	Interdictions relatives à l'importation
Pakistan	1997, 2000	RQ invoquées en 1997, progressivement désinvoquées en 2002
Philippines	1995(S)	RQ depuis l'adhésion au GATT en 1980, supprimées sur la plupart des produits agricoles en 1996
Pologne (art. XII)	1995	Majoration sur l'importation introduite en décembre 1992, supprimée le 1er janvier 1997
Roumanie (art. XII)	1999, 2000	Majoration sur l'importation introduite en octobre 1998, supprimée en janvier 2001
République slovaque (art. XII)	1995, 1997, 1999, 2000	Majoration sur l'importation introduite en 1994, réduite en juillet 1996, supprimée le 1er janvier 1997, réintroduite en août 1997, abolie en octobre 1998; majoration sur l'importation introduite en juin 1999, supprimée en janvier 2001
Afrique du Sud	1995	Majoration sur l'importation supprimée en octobre 1995; désinvoque des dispositions des balances de paiements en octobre 1995; licences d'importation; partiellement libéralisées en 1996.
Sri Lanka	1995	Art. XVIII:B désinvoqué en 1998
Tunisie	1996	RQ sur les véhicules motorisés, libéralisation complète en 2001
Turquie	1995(S)	Majoration sur l'importation datant d'avant l'OMC, supprimée le 1er janvier 1997
Ukraine	2007	Majoration sur l'importation de 15 pour cent sur certains produits pour une durée de 6 mois max., introduite en mars 2009, arrêtée en septembre 2009

Source: Index analytique de l'OMC (3e édition mise à jour le 30 septembre 2011), consulté le 02/03/2015.

* Selon les dispositions de l'article XII, XVIII:B et du «Mémoire d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements», un membre peut faire une demande de restrictions sur l'importation pour des raisons de Balance des paiements.

(b) Subventions

Avant et pendant la période du GATT, du moins jusqu'au Cycle d'Uruguay, les pays en développement disposaient d'une liberté bien plus grande dans l'octroi de subventions industrielles. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) de l'OMC a changé radicalement la situation en rendant bien plus contraignante l'utilisation des subventions. Pour l'OMC, les subventions sont généralement considérées comme des mesures faussant les échanges qui donnent aux pays qui les accordent un avantage injuste en termes de prix dans un système de libre-échange. L'accord interdit donc toute subvention sectorielle ainsi que toute subvention destinée à promouvoir les exportations ou à garantir l'utilisation d'éléments d'origine nationale dans l'industrie. Il exclut non seulement les aides financées par la dépense publique mais restreint également les subventions indirectes sous la forme de transferts à l'intérieur du secteur privé qu'entraîne la réglementation publique.

Les subventions autres que les subventions à l'exportation et celles portant sur le contenu local sont autorisées mais elles peuvent être contestées dans le cadre d'un différend à l'OMC, et doivent être éliminées si le partie plaignante obtient gain de cause. Elles peuvent également donner lieu à des sanctions sous la forme de droits compensateurs. À ce titre, elles relèvent de la catégorie des subventions «pouvant donner lieu à une action» et peuvent être utilisées tant qu'elles ne causent pas de «dommage» à l'industrie locale du pays importateur, qu'elles n'entraînent pas «l'annulation ou la réduction» des effets d'une réduction tarifaire sur les produits concernés ou encore qu'elles ne portent pas un «préjudice grave» aux exportations des produits concernés d'autres États membres. Dans ces trois cas d'effets défavorables, l'État membre lésé peut contester les subventions auprès de l'OMC et les faire abroger.

En outre, les subventions en faveur de la R et D, de la mise à niveau de régions défavorisées dans le pays ou du développement de technologies respectueuses de l'environnement peuvent être utilisées plus activement. Ces subventions ont été exclues de l'accord et étaient considérées comme ne pouvant pas donner lieu à une action jusqu'à fin 1999. Même si ces subventions sont désormais passibles d'une action, elles n'ont quasiment pas été contestées, en partie parce qu'il s'agit des subventions les plus souvent utilisées par les pays développés, et que ce sont eux qui, en général, contestent le plus les subventions. Dans la mesure où les membres de l'OMC semblent faire preuve d'une tolérance générale envers ces types de subvention, les pays en développement devraient y recourir davantage. D'ailleurs, d'autres subventions pourraient également être déguisées en dépenses de R et D ou en faveur du développement régional, ce qui permettrait aux pays s'engageant dans cette voie de gagner du temps, en maintenant leurs subventions tant qu'elles ne sont pas détectées et/ou qu'elles ne font pas l'objet d'une contestation.

Si une subvention cause un dommage, le pays importateur peut la contester, mais il peut également imposer des droits compensateurs pour compenser ses effets défavorables. Un État membre ne peut imposer de tels droits que s'il démontre le lien de causalité entre la subvention et le dommage causé à l'industrie nationale. Le non-respect des règles d'application des mesures compensatoires peut entraîner le recours au mécanisme de règlement des différends. Jusqu'à aujourd'hui, les droits compensateurs ont été fréquemment utilisés par les pays développés pour contrer les subventions de pays en développement et protéger leur secteur industriel.

Tableau 5.4 Classification des pays d'Afrique (hors l'Afrique du Nord) selon l'Accord SMC

Pays les moins avancés (PMA)	Pays en développement de l'annexe VI	Autres pays en développement	Pays non signataires de l'accord SMC	
			Pays ayant le statut d'observateur à l'OMC	Pays non membres de l'OMC
Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Lesotho, Madagascar, Mali, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie	Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Nigéria, Sénégal, Zimbabwe	Afrique du Sud, Botswana, Cap-Vert, Gabon, Maurice, Namibie, Swaziland, Seychelles	Comores, Éthiopie, Guinée équatoriale, Libéria, Sao Tomé-et-Principe, Soudan	Érythrée, Somalie, Soudan du Sud

Source: OMC

Malgré cela, les pays en développement ont encore la possibilité de recourir à certaines subventions. Par exemple, les pays les moins avancés (PMA) et les pays en développement qui ne sont pas classés comme PMA⁸⁰ mais dont le revenu par habitant est inférieur à 1 000\$ (ces derniers sont énumérés à l'annexe VII de l'accord SMC) échappent à l'interdiction qui frappe les subventions à l'exportation. En revanche, si leurs subventions causent un dommage, ces pays n'échappent pas au risque de se voir imposer des droits compensateurs. De plus, cette exemption n'est plus valable dès lors qu'un pays n'appartient plus à ces deux catégories, c'est-à-dire n'est plus classé comme PMA ou atteint un revenu par habitant supérieur à 1 000\$. Enfin, une dernière réserve prévoit que si un PMA ou un pays en développement de l'annexe VII dont les exportations d'un produit donné sont devenues compétitives⁸¹, et dont les exportations sont subventionnées, les subventions d'exportation doivent être éliminées dans un délai de huit ans. Le **tableau 5.4** indique la répartition des pays d'Afrique (hors l'Afrique du Nord) parmi les différentes catégories définies par l'Accord SMC⁸².

80 L'OMC classe dans les pays les moins avancés (PMA) les pays ainsi classés par les Nations Unies. La liste de l'ONU compte actuellement 48 PMA, dont 34 sont à l'heure actuelle des pays membres de l'OMC. La liste de l'ONU est accessible à l'adresse: http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf

81 Selon l'article 27.6 de l'Accord SMC, les exportations d'un produit sont compétitives si, pour ce produit, les exportations d'un pays en développement ont atteint une part d'au moins 3,25 pour cent du commerce mondial de ce produit pendant deux années civiles consécutives. Les PMA et les pays en développement de l'annexe VII disposent de huit ans pour éliminer progressivement leurs subventions à l'exportation pour les produits concernés. Ce délai est de deux ans pour les autres pays en développement. L'accord précise également que la compétitivité des exportations d'un pays en développement sera déterminée soit a) sur la base d'une notification du pays en développement membre dont les exportations sont devenues compétitives, soit b) sur la base d'un calcul effectué par le Secrétariat à la demande d'un membre. Cela implique que si un pays n'informe pas les autres membres que ses exportations sont devenues compétitives, la question ne sera examinée que si un autre pays membre interroge le Secrétariat de l'OMC à ce sujet. Et même dans ce cas, la question restera du domaine de la perception et/ou de la spéculation jusqu'à ce que le Secrétariat confirme (ou réfute) le caractère compétitif des exportations. La procédure prendra également du temps. Aussi, dans l'optique d'augmenter leur marge de manœuvre en termes de politiques commerciales, les pays qui restent silencieux peuvent-ils espérer maintenir leurs subventions à l'exportation, même lorsqu'elles sont devenues compétitives, et ce tant que la situation n'a pas été détectée.

82 D'autres pays en développement ont bénéficié d'une période dérogatoire jusque fin 2002 pour éliminer progressivement leurs subventions à l'exportation mais peuvent demander des prorogations annuelles. Ce mécanisme d'extension du délai de suppression des subventions a été modifié et seuls y sont désormais éligibles certains pays en développement, à savoir ceux dont la part des exportations dans le commerce mondial est inférieure ou égale à 0,1 pour cent et dont le produit intérieur brut (PIB) est inférieur ou égal à 20 milliards de dollars (chiffres de l'année 2000). De

Tous les pays en développement, y compris les pays les moins avancés, peuvent utiliser des subventions pouvant donner lieu à une action si ces dernières ne causent pas d'effets défavorables (dommage ou préjudice grave). Si la menace d'un différend ou de l'application de droits compensateurs à l'encontre de telles subventions demeure bien réelle, le processus de mise en œuvre de ces sanctions peut permettre aux pays de poursuivre leurs programmes de subventions pendant quelques années au minimum. Contester une subvention dans le cadre d'un différend implique un long processus (notifications, consultations, désignation de groupes spéciaux et décisions de l'organe de règlement des différends). Même si le groupe spécial se prononce contre les subventions, le pays incriminé peut faire appel auprès de l'Organe d'appel. Les décisions de ce dernier sont censées être contraignantes. Mais l'ensemble de la procédure peut durer au moins deux ans à compter de la naissance du différend. Enfin, même lorsque l'Organe d'appel ordonne l'élimination d'une subvention, un délai est accordé pour procéder à l'élimination complète. Du fait du décalage entre la mise en place d'une subvention et la manifestation des effets défavorables susceptibles de conduire à un recours, une subvention peut rester en vigueur pendant au moins trois ans, si ce n'est plus, avant de devoir être supprimée.

Tous les pays en développement, y compris les pays les moins avancés, peuvent utiliser des subventions pouvant donner lieu à une action si ces dernières ne causent pas d'effets défavorables (dommage ou préjudice grave).

Par le passé, de grandes puissances ont maintenu leurs subventions même après que l'Organe d'appel ait ordonné leur élimination. Une telle situation peut conduire le pays plaignant à demander l'autorisation de prendre des mesures de représailles à l'encontre du pays incriminé, en restreignant l'accès au marché pour certains de ses produits ou bien en suspendant ses obligations au titre d'autres accords de l'OMC (p. ex. l'Accord général sur le commerce des services, AGCS, ou l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, ADPIC). Une telle stratégie est cependant réservée aux membres disposant de suffisamment de puissance économique et politique pour résister à la pression des autres membres de l'OMC. En pratique, seuls des pays puissants et riches s'y sont essayés, comme les États-Unis contre l'Europe sur la question des subventions dans l'aéronautique, et contre le Brésil sur la question de certaines subventions dans le secteur du coton.

Il est aussi possible de tirer profit du calendrier de la procédure dans le cas des droits compensateurs. Un pays membre qui souhaite prendre des mesures compensatoires doit au préalable notifier l'OMC et ouvrir une enquête préliminaire, ce qui peut prendre plusieurs mois. De plus, un pays ne peut engager de procédure que s'il démontre qu'un dommage est causé à la production nationale, c'est pourquoi plusieurs mois peuvent s'écouler entre la mise en place de la subvention et le début de l'enquête en matière de droits compensateurs. Cependant, en comparaison des délais impliqués par le règlement des différends, les droits compensateurs peuvent être appliqués plus rapidement en raison de la possibilité d'imposer des mesures compensatoires provisoires pendant le déroulement de l'enquête.

plus, seules les subventions à l'exportation sous la forme d'exemptions complètes ou partielles de droits d'importation et d'imposition intérieure, et qui étaient en vigueur avant le 1er septembre 2001 pouvaient bénéficier d'une prorogation. Le mécanisme sera supprimé à la fin de l'année 2015.

Il convient donc de retenir ce point essentiel: les subventions peuvent être utilisées tant qu'elles ne sont pas contestées ou qu'elles ne font pas l'objet de mesures compensatoires. Elles peuvent même ne jamais faire l'objet d'un différend. Enfin, si différend il y a, les effets ne se feront pas ressentir avant deux ou trois ans, laps de temps pendant lequel une subvention peut rester en vigueur. Les pays qui le souhaitent ne doivent donc pas être dissuadés de recourir à des subventions.

Dans tous les cas, la décision d'entamer une procédure de litige commercial contre un autre pays ou d'imposer des droits compensateurs est souvent motivée par des considérations politiques. Il est plus facile pour les puissants lobbies industriels de convaincre leurs gouvernements de prendre des mesures contre des importations subventionnées. Du reste, la décision finale d'engager ou non une action revient aux gouvernements. Toutes les subventions n'entraînent donc pas systématiquement une contestation ou des mesures compensatoires. En outre, une action diplomatique efficace peut également écarter la menace d'un différend ou de mesures compensatoires puisque des négociations entre les pays parties au différend ont lieu avant de prendre toute autre mesure.

Les pays qui souhaitent imposer des droits compensateurs disposent même d'un moyen encore plus efficace de tirer profit du système (cela vaut également pour les droits anti-dumping). Une fois ces droits imposés, l'unique moyen pour un pays de les faire invalider est de les contester au travers du mécanisme de règlement des différends. Une telle action fait l'objet du même calendrier procédural que dans le cas des subventions. Même s'ils sont finalement invalidés, les droits compensateurs peuvent rester en vigueur pendant deux ou trois ans. En l'absence de contestation, ces droits peuvent rester en place pendant cinq ans. De fait, les pays développés ont souvent fait usage de ce mécanisme pour protéger leurs industries. Cependant, l'imposition de droits compensateurs implique davantage de frais juridiques et de difficultés techniques que la mise en place de subventions ou de simples droits de douane. S'ils ont la possibilité d'y recourir, les pays en développement doivent donc tenir compte de cet aspect lorsqu'ils examinent les différentes options s'offrant à eux.

(c) Prescriptions de résultat

L'histoire du développement des pays qui sont aujourd'hui les économies les plus avancées montre que ces pays ont eu recours, en plus des subventions et des droits de douane, à des interventions spécifiques dans le domaine de l'investissement étranger. Des politiques élaborées visant à garantir des critères de performance minimums relatifs, par exemple, à l'obligation d'utiliser des moyens de production d'origine nationale ou d'employer de la main d'œuvre locale, et aux critères s'appliquant aux coentreprises et aux transferts de technologie, ont été utilisées afin de maximiser l'impact de l'investissement étranger direct (IDE) sur les capacités de production locales (Kumar 2005; Rasiah, 2005).

Ces dernières années, les entreprises transnationales des pays développés ayant commencé à prendre le contrôle de réseaux internationaux de production, ces critères sont rapidement devenus incontournables. Le fait de participer à ces réseaux d'assemblage en augmentant la teneur en contenu local est extrêmement important pour les pays en développement car cela leur donne l'opportunité de fabriquer des pièces et des composants à forte intensité technologique, un point crucial pour leur développement industriel. Pour l'heure, les pays en développement participent le plus souvent aux réseaux d'assemblage en tant qu'assembleurs,

plutôt que producteurs, de pièces et de composants à forte intensité technologique. Ceux-ci sont en général importés. Bien entendu, le simple fait d'apprendre à assembler des produits de haute technologie apporte en soi quelque chose à la capacité locale de production. Néanmoins, il faut faire la distinction avec le fait de maîtriser la production de tels produits, qui constitue une étape supplémentaire pour le développement des capacités industrielles locales. La production automobile et celle de biens électroniques fournissent d'excellents exemples de ces réseaux (CNUCED, 2014a; Rasiah, 2003; Kumar, 2005).

L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce et les engagements spécifiques pris au titre de l'AGCS en matière de présence commerciale des entreprises étrangères empêchent les pays d'interférer dans les affaires des investisseurs étrangers.

(d) Mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC)

L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (ou Accord MIC) s'applique à tous les investissements liés à la production de marchandises et interdit notamment de nombreuses mesures réglementaires relatives à l'IDE, en particulier les prescriptions liées à la teneur en contenu local et les mesures commerciales prises à des fins d'équilibre de la balance des paiements. La période de transition dont ont bénéficié les PMA et les autres pays en développement pour éliminer progressivement ces mesures liées aux investissements s'est achevée en 2002 et 2000 respectivement.

En revanche, l'Accord MIC ne limite pas le recours à d'autres mesures réglementaires liées aux investissements, comme les dispositions relatives aux coentreprises avec des entreprises locales, aux transferts de technologie ou celles limitant la participation étrangère dans le capital des entreprises. Il s'agit de mesures importantes que les pays en développement peuvent utiliser pour élaborer une stratégie d'investissement efficace.

Comme pour la renégociation des droits de douane, les pays peuvent utiliser l'article XVIII du GATT (portant sur l'aide de l'État en faveur du développement économique) et les dispositions concernant les mesures de restriction destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements pour mettre en œuvre des politiques d'investissements qui ne sont pas compatibles avec l'Accord MIC. Ces dispositions permettent aux pays en développement dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement de promouvoir certaines industries en dérogeant temporairement à leurs engagements dans le cadre de l'OMC. Pour cela, les pays doivent obtenir l'approbation préalable de l'OMC et offrir des compensations aux partenaires commerciaux susceptibles d'être affectés par les mesures restrictives envisagées. Ces exemptions sont donc bien destinées à être temporaires et elles font l'objet d'un examen régulier de la part du conseil de l'OMC concerné.

L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce et les engagements spécifiques pris au titre de l'AGCS en matière de présence commerciale des entreprises étrangères empêchent les pays d'interférer dans les affaires des investisseurs étrangers.

Comme pour la plupart des autres engagements dans le cadre de l'OMC, des mesures visant à réglementer l'investissement direct étranger ne peuvent être invalidées que si les parties affectées par ces mesures en notifient l'OMC. Selon certaines informations, des pays continuent d'inclure des clauses de teneur en contenu local dans leurs politiques d'investissement sans que ces clauses ne soient contestées. Les pays non membres, qui ne sont pas liés par les engagements pris dans le cadre de l'OMC, ont eu fréquemment recours à différents types de prescriptions de résultat, dont celles portant sur le contenu local dans la production (Gu et Yabuuchi, 2003). Selon Ado (2013), les pays développés utilisent également, de manière déguisée, des politiques visant à garantir une teneur minimale en contenu local. Le **figure 5.1** présente des exemples de politiques relatives au contenu local mises en place par certains pays dans le secteur du pétrole et du gaz.

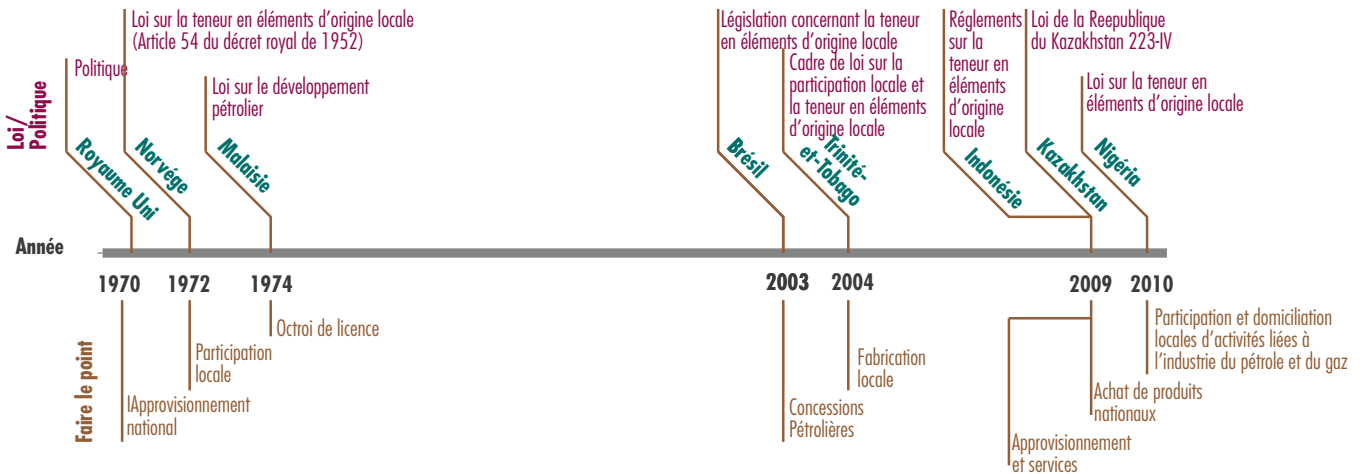
De fait, les prescriptions liées aux règles d'origine présentes dans différents accords commerciaux préférentiels ou dans certains accords de libre-échange bilatéraux dont les pays développés sont signataires, ne sont même pas interdites par l'OMC. Par exemple, le Système de Préférences Généralisées (SPG) mis en place par plusieurs pays développés et d'autres accords commerciaux préférentiels, comme la loi en faveur de la croissance de l'Afrique et son accès aux marchés (AGOA) des États-Unis, contiennent des règles d'origine extrêmement détaillées et complexes qui permettent de déterminer quels produits sont éligibles à un traitement préférentiel et de garantir une certaine teneur en contenus locaux des produits concernés.

En vertu de l'AGOA (African Growth and Opportunity Act, loi en faveur de la croissance de l'Afrique et son accès aux marchés), les textiles et l'habillement fabriqués en ASSET exportés aux États-Unis sont admis en franchise de droits. Les vêtements doivent cependant comporter des matières brutes fournies exclusivement par le pays d'origine ou les États-Unis. Ils peuvent intégrer des fibres et textiles d'un pays «tiers» mais ce type d'exportation n'est permis que jusqu'à un certain plafond appliqué à toutes les importations en provenance de pays de l'AGOA. Seul un petit nombre de pays peut exploiter cette fenêtre très étroite, car ce plafond fonctionne selon le principe du «premier arrivé, premier servi». De la même façon, au sein de la zone de libre échange États-Unis-Singapour, les États-Unis appliquent la règle «yarn forward» [règle d'origine sur la fibre utilisée en production] aux produits textiles et habillement: pour avoir le droit de bénéficier d'une entrée en franchise de droits sur le territoire américain, les textiles et l'habillement en provenance de Singapour doivent être fabriqués à partir de fibres provenant de Singapour ou des États-Unis. Ce qui implique l'utilisation de fibres américaines, au lieu de fibres et tissus moins chers achetés en Asie. De telles dispositions n'ont jamais été remises en question ni opposées. Les États-Unis ont imposé le même genre d'exigence dans la zone de libre échange nord-américaine (Takechi et Kiyono, 2003). La législation antidumping de l'Union Européenne comprend elle aussi des prescriptions en matière de contenu local (Bronckers, 1995).

Ces dispositions sont conçues par les pays développés en vue de garantir leur propre teneur nationale. Les pays en développement disposent cependant de plusieurs alternatives qui pourraient favoriser leur industrie nationale. D'une part, ils pourraient s'orienter sur des investissements visant à soutenir la production locale plutôt que de s'appuyer sur des matières importées pour fabriquer les vêtements finis. D'autre part, si l'avantage tarifaire disponible est pleinement exploité, il est possible qu'il permette de faire pression sur les pays

qui accordent ces avantages et de les pousser à réviser les plafonds existants ou les éliminer tout simplement. De plus, les mesures décrites plus haut peuvent servir d'exemple aux pays en développement et les inciter à faire preuve d'ingéniosité dans une mise en place de prescriptions de résultats.

Figure 5.1 **Pays qui ont appliqué ou appliquent toujours la politique de prescription relative au contenu local dans les secteurs du pétrole et du gaz**



Source: Ado, 2013

(e) L'AGCS

Pour l'instant, l'accord général sur le commerce des services (AGCS) s'applique exclusivement aux engagements que les pays ont pris dans le cadre de leurs programmes respectifs d'engagement. Parmi les catégories de fourniture de services distinguées par l'AGCS⁸³, le Mode 3, relatif à l'établissement d'une présence commerciale dans un pays étranger, concerne essentiellement l'investissement direct à l'étranger par une société de prestation de services. Si des pays s'engagent à pratiquer le Mode 3 dans un certain secteur sans imposer de limites, ceci implique qu'il n'y ait aucune restriction sur l'entrée ou sur la performance d'un investisseur étranger dans ce secteur. Comme dans le cas de la consolidation tarifaire en matière de produits industriels, les pays peuvent choisir quels secteurs du commerce des services ils souhaitent consolider en prenant des engagements spécifiques. Par exemple, en matière de services de télécommunication, un pays peut s'engager à admettre au moins trois fournisseurs étrangers. Il pourra en admettre plus, mais sera contraint d'accorder l'accès à au moins trois sociétés. Comme pour les tarifs, ces consolidations ne peuvent être modifiées à moins d'une renégociation avec d'autres pays détenant des intérêts substantiels. La plupart des pays en développement ont entrepris au moins quelques consolidations de ce type depuis la fin du Cycle d'Uruguay, mais elles sont bien moins nombreuses que celles qui concernent les tarifs.

Il reste encore beaucoup à faire dans la mise en place de politiques d'investissement proactives, en particulier dans les secteurs qui n'ont pas encore été consolidés par les pays. Les pays en développement ont entrepris des consolidations bien moins étendues dans le secteur de l'AGCS que sur le marché des marchandises. Il est tout à fait possible de créer des conditions d'entrée pour les sociétés étrangères qui contournent les restrictions liées aux prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine locale. Ces conditions peuvent s'intégrer au programme de l'AGCS en vertu du Mode 3. Comme dans le cas des investissements en marchandises, on peut rendre la coentreprise obligatoire et imposer des limites au capital détenu par des étrangers là où cela s'avère nécessaire. En outre, il n'existe aucune intention de lier la limitation de l'achat de services nationaux à l'autorisation d'entrer sur le marché. De telles mesures sont qualifiées de «limitations» dans le cadre de l'AGCS. Et d'ailleurs, si un pays n'a pas pris d'engagement spécifique, il peut être très utile de n'imposer aucune consolidation sur ce secteur. Le pays peut alors appliquer la politique de son choix.

Ces possibilités demeurent ouvertes tant que les pays en développement ne prennent aucun engagement sur un accès libre aux marchés pour les investisseurs étrangers. Cependant, le Cycle de Doha cherche actuellement à encourager les pays en développement à s'engager à plus de consolidations dans le cadre de l'AGCS. Les pays développés, les experts et les institutions internationales poussent les pays en développement à considérer le secteur des services comme la nouvelle piste qui permettra de révéler de nouveaux potentiels de croissance. L'argument avancé est le suivant: les pays en développement étant plus riches en main d'œuvre, ils pourraient se concentrer sur la libéralisation de leurs régimes de pres-

83 L'AGCS reconnaît quatre catégories de fourniture de services. Selon le Mode 1, le prestataire et le consommateur sont basés dans leur pays de résidence, comme par exemple dans le cas de fourniture de services en lignes ou par des centrales d'appel. Le Mode 2 est lié à une consommation à l'étranger, où le consommateur se déplace vers le pays du fournisseur pour bénéficier du service, comme dans le cas du tourisme. Le Mode 3, dans lequel le fournisseur se rend dans le pays du consommateur pour y établir une présence commerciale, relève de l'IDE sous toutes ses formes. Dans le Mode 4, il s'agit d'un déplacement temporaire de personnes physiques vers l'étranger, où des professionnels individuels (avocats, auditeurs, travailleurs en bâtiment, médecins etc.) vont dans le pays du consommateur afin d'y fournir le service.

tations de services, tout particulièrement en Mode 3, pour attirer les investissements étrangers qui leur font tant défaut, et tenter de gagner plus d'accès en Mode 4, exportant ainsi des personnes physiques qui fourniraient leurs services à l'étranger. Comme dans le cas de la libéralisation unilatérale des tarifs, l'influence des institutions internationales se fait ressentir et les pays en développement sont encouragés de plus en plus à se concentrer sur la libéralisation de leurs régimes de prestations de services. De telles évolutions vont dans le sens d'une restriction des possibilités de développement de politiques en la matière⁸⁴. Il serait bon que les pays d'Afrique ne s'engagent à aucune consolidation multilatérale avec des pays hors du continent au sein des secteurs où ils ont l'intention d'imposer des restrictions, dans le cadre de leurs stratégies de développement. Dans le même temps, ces pays devraient chercher à renforcer le secteur des services au travers de leurs politiques industrielles.

Dans le cas de l'accord MIC comme dans celui de l'AGCS, il y a encore toute latitude pour instituer des politiques d'investissement vouées à l'expansion industrielle.

Dans le cas de l'accord MIC comme dans celui de l'AGCS, il y a encore toute latitude pour instituer des politiques d'investissement vouées à l'expansion industrielle. Les obligations conclues selon l'AGCS semblent actuellement plus souples que celles de l'accord MIC. Malgré tout, si elles sont élaborées et employées avec finesse, il est fort possible que ces politiques ne soient jamais mises au défi en vertu de l'accord MIC. En tout état de cause, même dans ce cas, les procédures habituelles de règlement des conflits s'appliqueraient, et la politique serait applicable pendant quelques années au moins.

(f) Transfert de technologies et droits de propriété intellectuelle

L'une des composantes les plus essentielles du développement industriel est la mise à niveau technologique. L'accès à l'innovation dans le domaine industriel est un moyen direct de grimper à l'échelle technologique et de construire les capacités requises. En général, les pays les plus développés sont les plus avancés en matière de recherche et d'innovation. Pour les pays en développement, il est très important de pouvoir accéder à ces nouvelles technologies et d'apprendre à les imiter (avec les adaptations nécessaires) pour leur propre industrialisation.

L'accord ADPIC affecte directement ce transfert de connaissances et de technologie aux pays en développement. Il prévoit une protection mondiale pour les innovateurs de connaissance et établit les normes minimales que les pays en développement doivent respecter pour établir leurs régimes en matière de protection des droits de propriété intellectuelle (DPI). Parmi ces derniers, les brevets et droits d'auteur font partie des plus importants, de par leur portée

⁸⁴ Alors que le Cycle de Doha reste toujours dans l'impasse, un accord sur le commerce des services (Trade In Services Agreement: TISA) a été proposé séparément. Il fonctionnerait sous la forme d'une large zone de libre-échange de services pour les pays participants. La participation n'est pas obligatoire, et les pays en développement hésitent à prendre des engagements importants et officiels. On les encourage cependant à considérer la question comme un atout considérable pour leurs perspectives économiques. Pour l'instant, il semblerait que quelques pays en développement tels que le Costa Rica, le Paraguay, le Panama et le Pakistan se soient joints aux négociations TISA.

Presque tous les pays africains bénéficient d'avantages auprès de certains pays développés grâce à divers ACPr, tout en maintenant des accords bilatéraux avec d'autres nations.

quant aux politiques technologiques. Aux termes de l'accord ADPIC et en vertu du principe du traitement national, les membres de l'OMC se doivent de protéger les brevets générés dans d'autres pays et de ne pratiquer aucune discrimination parmi les détenteurs de DPI. Les brevets sont protégés pour une durée de 20 ans, pendant lesquels la technologie en question ne peut être utilisée par quiconque sans payer des droits onéreux. À l'expiration du brevet, le fossé entre les «nantis» de la technologie et les autres s'est creusé à tel point qu'il devient encore plus difficile de le combler. Des règles semblables s'appliquent aux droits d'auteur.

Dans certains cas, ils perdurent pendant plusieurs décennies. À titre d'exemple, la loi américaine de 1993 relative aux droits d'auteur, connue sous le nom de «Mickey Mouse Law», accordait 95 années de protection des droits d'auteur à des œuvres créées par des sociétés, et ce, rétroactivement. Dans la plupart des pays aujourd'hui industriellement avancés et au cours de leurs premières années de croissance, ce type de protection des droits de propriété intellectuelle était presque inexistant. Leurs citoyens accédaient donc bien plus aisément aux technologies avancées (Chang 2001; Bercovitz 1990; Gerster 2001; Kumar 2003).

Malgré tout, l'accord permet une certaine souplesse et si les pays en développement pouvaient en tirer parti, ils auraient plus de facilité à constituer leurs capacités technologiques. Ceci nécessiterait une législation et des négociations appropriées et novatrices (Rasiah 2005; Shadlen 2005). À titre d'exemple, après de longs débats au sein de l'OMC, les pays en développement ont été autorisés à émettre des licences obligatoires pour des brevets déposés, dans le cas où les circonstances le justifiaient, comme en cas d'urgence sanitaire publique. Il existe également des ambiguïtés dans les définitions liées au concept de l'invention, qui peuvent rendre le dépôt de brevet légèrement plus difficile. Ceci peut donner à certains pays un moyen intelligent d'éviter le dépôt de brevet pour certaines technologies et donner plus d'espace à l'invention technologique.

5.1.3. Accords bilatéraux et régionaux

La marge de manœuvre décisionnelle est affectée par un ensemble de restrictions supplémentaires et ce dans le domaine des arrangements commerciaux bilatéraux et régionaux. En termes d'autonomie, la plupart de ces accords ont tendance à être plus envahissants et limitatifs que les accords multilatéraux. L'OMC reconnaît deux sortes d'accords non multilatéraux: – les accords commerciaux préférentiels (ACPr) et les accords de commerce régionaux (ACR). Presque tous les pays africains bénéficient d'avantages auprès de certains pays développés grâce à divers ACPr, tout en maintenant des accords bilatéraux avec d'autres nations.

(a) L'accord commercial préférentiel

L'ACPr consiste en des préférences tarifaires unilatérales et sans réciprocité accordées par des pays développés à des pays en développement: les pays développés n'exigent en retour aucune concession tarifaire similaire ni aucun accès aux marchés⁸⁵. Cependant, comme

85 Bien que l'ACPr s'écarte du principe de non-discrimination traitement de la nation la plus favorisée (NPF) de l'OMC, il a été légitimé par la «Clause d'habilitation», à savoir une dispense accordée et intégrée à la législation de l'OMC pour permettre l'existence de tels régimes de préférence.

il sera expliqué ci-après, la non-réciprocité se limite exclusivement aux engagements sur l'accès aux marchés. Les préférences sont généralement de niveau NPF plus, c'est-à-dire que les tarifs appliqués aux produits éligibles sont inférieurs aux tarifs NPF appliqués par le pays donateur. Chaque pays développé entretient son propre régime d'échanges préférentiels et applique ses propres lois et dispositions. Parmi les exemples, on trouve le Système de Préférences Généralisées (SPG) mis en place par la plupart des pays développés et généralement applicable à tous les pays en développement, des initiatives régionales spécifiques telles que la loi en faveur de la croissance de l'Afrique et son accès aux marchés (African Growth and Opportunity Act, AGOA), la loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins (Andean Trade Preference Act, ATPA) et l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes (IBC). À l'heure actuelle, on connaît l'existence de 26 ACPr de types variés (OMC, 2013)⁸⁶.

Aux termes de ces accords, le pays donateur a toute liberté pour décider des critères d'éligibilité visant à inclure ou exclure un pays bénéficiaire et/ou des produits du système de préférences tarifaires. C'est ainsi que les pays développés, en échange d'un accès préférentiel aux marchés, exigent de la part des pays en voie de développement des engagements formels et informels, sur des questions commerciales ou non, pour pouvoir prétendre au système. La plupart de ces questions sont celles que les pays développés n'ont pas réussi à régler par la négociation au niveau multilatéral, faute de consensus global. Il peut s'agir de normes de travail, de législation environnementale, de bâtir des règles plus strictes autour des IDE et des marchés publics ou encore de s'engager d'une façon générale en faveur de l'économie de marché, des privatisations et de la déréglementation.

Dans ce cadre, les États-Unis exigent des normes techniques minimales. Le pays candidat ne peut être communiste et un certain nombre d'activités est proscrit. À titre d'exemple, le pays en question ne peut d'aucune façon devenir propriétaire d'une société appartenant à un citoyen ou une société des États-Unis, ou dont les parts sont détenues à 50% au moins par des citoyens américains. Il lui est en outre interdit d'annuler un accord existant avec une société américaine, de commettre une violation concernant un brevet, une marque déposée ou toute autre propriété intellectuelle, ou même d'imposer une taxe ou des conditions d'exploitation pouvant aboutir à l'expropriation ou à la prise de contrôle. De plus, un pays candidat est contraint de travailler en faveur d'une protection adéquate et efficace des droits de propriété intellectuelle, de signer un traité sur l'extradition de citoyens américains et de prendre les mesures permettant d'accorder à sa main d'œuvre des droits des travailleurs internationalement reconnus (USTR, 2013).

Il existe des critères supplémentaires qui, s'ils ne sont pas respectés, peuvent pousser le Président des États-Unis à refuser des préférences tarifaires au pays bénéficiaire. Parmi ces critères se trouve l'obligation de suivre les règles acceptées du commerce international établies par l'OMC, à savoir: ne pas s'appuyer sur des subventions à l'exportation, ni imposer des prescriptions de résultats à l'exportation ou relatives à la teneur en éléments d'origine locale. Les pays doivent également soutenir les États-Unis dans leurs efforts à l'encontre du terrorisme et de la corruption. Comme condition préalable, l'AGOA requiert des efforts en faveur de la démocratisation. Et d'ailleurs, d'après l'USTR (United States Trade Representative, délégué commercial général des États-Unis), le Bénin et la Côte d'Ivoire ont été écartés

⁸⁶ L'Inde, la Chine, le Maroc et la République kirghize sont les seuls pays en développement qui ont mis en place un ACPr conçu autour d'une franchise de droits pour les PMA (pays moins avancés).

du programme suite à des interventions militaires de leurs gouvernements respectifs. Par conséquent, les préférences sans réciprocité comportent en réalité une grande réciprocité, qui ne prend simplement pas la forme d'un accès aux marchés.

De façon similaire, le «SPG+»⁸⁷ de l'UE requiert des pays non seulement qu'ils ratifient mais également qu'ils adoptent et appliquent une législation permettant l'application de 27 conventions internationales au moins, liées au travail, à l'environnement et à la bonne gouvernance (UE, 2012). Parmi ces conventions se trouvent 16 conventions de l'ONU et de l'OIT sur les droits de l'homme et les droits du travail, ainsi que 11 conventions relatives à l'environnement et aux principes de gouvernance. Ce n'est pas tant la ratification elle-même qui peut s'avérer difficile pour les pays en développement, mais l'adoption d'une législation habilitante et de l'assurance d'une mise en application efficace, qui empiète largement sur le champ de leur élaboration de politique.

... les disciplines imposées par l'OMC sur la propriété intellectuelle, les subventions et les prescriptions de résultats, même si elles sont limitatives, contiennent certaines exceptions que les pays en développement pourraient exploiter. Cependant, les conditions d'éligibilité de cette nature au sein des ACPr sont de nature plus contraignante et restrictive.

Comme nous l'avons vu plus haut, les disciplines imposées par l'OMC sur la propriété intellectuelle, les subventions et les prescriptions de résultats, même si elles sont limitatives, contiennent certaines exceptions que les pays en développement pourraient exploiter. Cependant, les conditions d'éligibilité de cette nature au sein des ACPr sont de nature plus contraignante et restrictive. En premier lieu, il n'y a aucune exception ni aucune flexibilité quant aux obligations liées aux ACPr. Dans le cas où une clause n'est pas respectée, le pays peut être exclu du programme préférentiel par les États-Unis. Aux termes de l'ATPA, les préférences commerciales de la Bolivie ont été suspendues en 2008, ce pays ayant failli aux critères d'éligibilité relatifs à la coopération dans le cadre de la lutte contre les stupéfiants (USTR, 2013). En second lieu, contrairement à l'OMC, qui permet en cas de violation le recours à l'organe de

règlement des différends (ORD), ce mécanisme est ici absent. Les pays donateurs sont libres d'élaborer et d'appliquer leurs critères comme bon leur semble. En troisième lieu, en ce qui concerne les questions telles que les normes de travail et les droits des travailleurs, les pays en développement résistaient contre leur intégration au commerce international, afin d'éviter de devoir prendre des engagements obligatoires sous l'égide de l'OMC. Ces accords se sont cependant avérés être un moyen efficace de les forcer à s'incliner sur ce point.

Par conséquent, les ACPr représentent une situation inextricable pour les pays en développement. D'un côté, on leur propose des incitations pour un accès amélioré aux marchés des plus grands pays développés, sans exigence de réciprocité. De l'autre, le concept de la non-réciprocité est déformé pour leur arracher des engagements qui non seulement violent leur autonomie en matière d'élaboration de politique, mais peuvent même freiner leur développement. L'une de leurs options pourrait consister à se désengager de tels régimes

87 Le SPG de l'UE comporte deux parties. La première, où des préférences d'ordre général sont accordées à des pays éligibles, et le SPG+, qui concerne des préférences supplémentaires correspondant à une entrée en franchise de droits sur des produits éligibles.

préférentiels, selon leur évaluation des bénéfices à court terme que leur procurerait l'accès aux marchés sur des produits qui les intéressent à ce moment-là, par rapport aux entraves qu'ils placeraient ainsi à long terme sur leurs propres possibilités en matière de politique. Jusqu'à présent, aucun pays n'a soumis volontairement de demande de désengagement d'un régime de tarif préférentiel. Ceci n'est pas surprenant, puisque la plupart des conseils qu'ils reçoivent quant à la formulation de leurs politiques économiques se concentrent sur l'accès aux marchés et que l'on fait pression sur eux pour qu'ils libéralisent leurs propres régimes et protègent la propriété intellectuelle des autres.

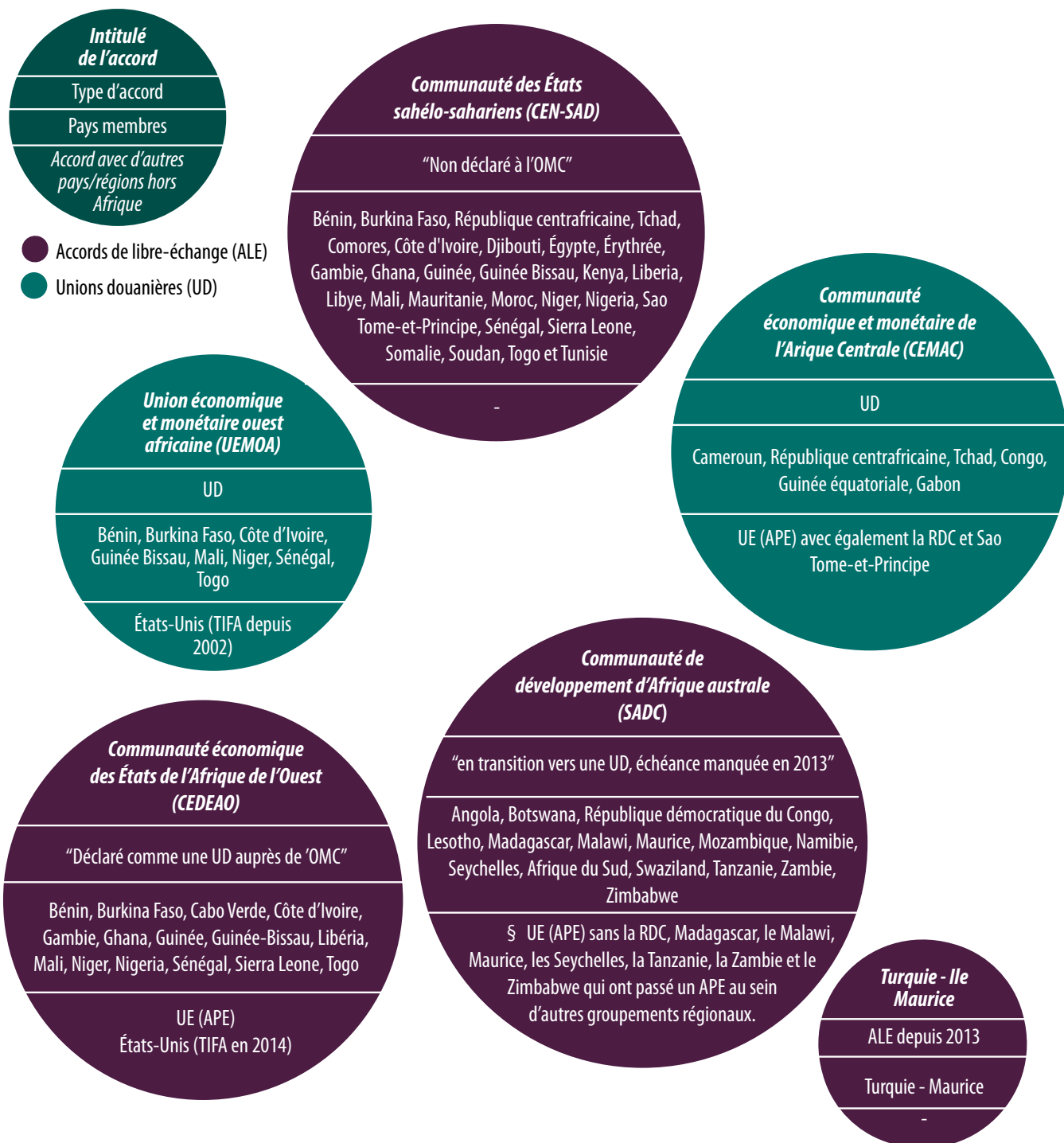
D'autres alternatives impliquent la négociation politique et la diplomatie, au travers desquelles les pays continuent d'intervenir en introduisant des politiques en faveur de l'industrialisation tout en repoussant la menace d'une exclusion de ces ACPr. Car les critères d'éligibilité sont laissés à la discrétion des pays donateurs, qui peuvent également choisir de ne pas voir certaines violations. En 2004, le Pakistan s'est vu accorder des avantages SPG améliorés pour sa lutte contre le trafic de stupéfiants (désormais intégrés au programme GSP+), principalement parce qu'il était considéré comme étant en première ligne de la guerre contre le terrorisme menée par les puissances occidentales. Le pays a utilisé ce nouveau levier pour négocier à son avantage. Naturellement, la raison invoquée pour l'attribution de ces préférences était la lutte du Pakistan contre le trafic de stupéfiants, alors qu'il ne satisfaisait pas tout à fait à tous les critères.

(b) Accords commerciaux bilatéraux et régionaux

Les accords commerciaux régionaux (ACR) sont des ententes réciproques en vertu desquels les parties s'accordent mutuellement des préférences tarifaires. Les ACR peuvent prendre la forme d'accords de libre-échange (ALE) ou d'unions douanières (UD). On distingue trois types d'ALE, selon les pays concernés: nord-nord, nord-sud ou sud-sud. Selon Thrasher et Gallagher (2008), on peut considérer que l'espace politique d'un ALE lui confère une certaine place hiérarchique: les accords nord-sud dont les États-Unis sont partie sont les plus rigoureux en matière de contraintes imposées sur les stratégies et les outils de développement types. Ceux dont l'Union européenne (UE) est partie sont un peu moins restrictifs, et les ALE sud-sud sont les plus souples. Shadlen (2005) fait le même type d'observation; il constate que consentir un accès accru à ses marchés en imposant, en contrepartie, des contraintes en matière de politique industrielle devient un principe d'intégration bilatérale systématique. De plus, les États-Unis et l'UE jouent de leur forte influence et imposent des accords commerciaux bilatéraux et régionaux plus contraignants aux pays en développement.

Les pays qui négocient des ALE bilatéraux avec les États-Unis, le Japon ou l'UE ont généralement un pouvoir de négociation inférieur à celui qu'ils obtiennent aux termes d'un accord multilatéral. Leur pouvoir de négociation est plus faible parce qu'ils n'ont ni les capacités ni les ressources pour négocier, et que leurs institutions politiques sont également moins développées. De plus, malgré leurs limites, les accords de l'OMC prévoient des assouplissements pour les pays en développement qui n'existent pas dans les ALE. À l'instar des accords commerciaux préférentiels (ACPr) évoqués ci-dessus, de nombreux ALE nord-sud comprennent des règles sur l'investissement, les achats publics, le droit de la concurrence, les normes du travail et les normes environnementales, et couvrent donc bien plus de domaines que les accords de l'OMC.

Figure 5.2 Accords de commerce ou d'intégration régionaux en vigueur en Afrique (les accords de l'OMC sont en italique)



Sources : Meyer et. al, 2010 (OCDE); Banque mondiale (2009); Commission économique pour l'Afrique

CEEAC
Communauté économique des États d'Afrique Centrale

Angola, Burundi, Cameroon, Tchad, République centrafricain, Congo, République démocratique du Congo, Guinée équatoriale, Gabon, Rwanda et Sao Tome-et-Principe.

-

UE (APE) ne comprend pas l'Angola, Rwanda et Burundi.

Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)

UD se rapproche de l'UD, avec la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)

Burundi, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Ouganda, Zambie, Zimbabwe

UE (APE), sans l'Égypte, la Libye, la RDC, le Swaziland, le Kenya, le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda. À part l'Égypte et la Libye, les autres pays ont conclu des APE avec d'autres groupements régionaux..

États-UNIS (TIFA en 2001)

Communauté d'Afrique de l'Est (EAC)

UD (se rapproche de l'UD, avec la COMESA et la SADC)

Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanie, Ouganda

UE (APE) et États-Unis (TIFA depuis 2008)

Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)

"Non déclaré à l'OMC"

Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan, Soudan du Sud et Ouganda

-

Union douanière d'Afrique australe (SACU)

UD

Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland, Afrique du Sud

UE (APE) - Tous ces pays font partie d'un APE avec également les pays de la SADC, Association européenne de libre-échange (EFTA) (Suisse, Norvège, Liechtenstein et Islande), ALE depuis 2006, États-Unis (accord de coopération sur le commerce, l'investissement et le développement (TIDCA)) depuis 2008, MERCOSUR (Brésil, Argentine, Paraguay, Uruguay), ACPr depuis 2004, Négociations d'ACPr avec l'Inde en cours, Négociations d'ACPr avec la Chine en cours

UE – Cameroun

ALE depuis 2009, en vigueur depuis 2014

UE, Cameroun

-

UE – Côte d'Ivoire

ALE depuis 2008

UE, Côte d'Ivoire

-

(CEA); europa.eu; OMC et autres sites Internet régionaux.

À un niveau plus spécifique, chaque domaine de négociation (produits, services, investissements ou droits de propriété intellectuelle) ajoute des contraintes supplémentaires aux options politiques des pays en voie de développement. Dans le cas des produits, les négociations tarifaires sont largement fondées sur les droits appliqués, ce qui porte les tarifs sur les produits négociés à un niveau inférieur aux taux de la nation la plus favorisée (NPF)⁸⁸. Même si les pays en développement augmentent leurs taux NPF pour utiliser l'excédent de consolidation disponible, les engagements pris en vertu d'un ALE avec des pays partenaires demeurent contraignants. Renégocier ces engagements avec un partenaire, les États-Unis par exemple, serait très difficile, surtout sans faire de concessions dans d'autres domaines.

Par ailleurs, les ALE des États-Unis vont au-delà des disciplines du GATT et de l'OMC en matière de restrictions. Par exemple, le GATT ne considère pas les ristournes sur les droits (sur les intrants importés utilisés dans des produits d'exportation) comme des subventions à l'exportation, tandis que les ALE avec les États-Unis interdisent systématiquement ce type de ristourne. De plus, les accords avec les États-Unis n'autorisent les mesures de sauvegarde que si les importations atteignent un niveau préjudiciable et en cas de problème de balance des paiements; cependant, ces mesures de sauvegarde ne peuvent porter que sur la suspension de concessions ou la hausse de droits sans restrictions quantitatives, mesures techniquement possibles en vertu des règles de l'OMC malgré quelques contraintes. Par ailleurs, pour appliquer des mesures de sauvegarde en vertu d'un accord bilatéral avec les États-Unis, les pays en développement doivent remplir des critères juridiques plus exigeants que ceux qui sont imposés par l'OMC, par exemple, démontrer qu'une hausse soudaine des importations constitue un facteur de préjudice important pour l'industrie concernée (Thrasher et Gallagher, 2008).

Concernant les droits de propriété intellectuelle (DPI), l'un des objectifs principaux des États-Unis lorsqu'ils négocient cette partie d'un ALE est d'amener les pays à adopter des lois qui assureraient une protection similaire à celle qui existe aux États-Unis [Bureau du représentant américain au Commerce (USTR), 2004]. Les pays en développement qui concluent un ALE avec les États-Unis acceptent généralement des conditions bien plus strictes que celles prévues à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'OMC. Par exemple, la protection conférée par les brevets accrue que donnent la règle de la rétroactivité et l'allongement des périodes d'exclusivité sur les données sont des caractéristiques types de ces accords (Shadlen, 2005; Maskus, 1997, 2000; Correa, 2000). La protection par la règle de rétroactivité porte sur l'octroi de brevets à des produits qui ne sont pas nouveaux. Par exemple, elle imposerait que des médicaments non brevetés dans le pays en développement parce qu'il n'existe pas de loi en la matière soient brevetés, en vertu de la règle de rétroactivité, pour une durée équivalant à celle du brevet en vigueur dans le premier pays. L'allongement de la période d'exclusivité porte sur le blocage de l'accès aux données de tests d'un laboratoire pharmaceutique. Cette mesure empêche les producteurs de médicaments génériques d'obtenir une autorisation réglementaire s'ils n'ont pas réalisé d'essais cliniques, procédure longue et coûteuse.

88 Le terme «taux NPF» est utilisé dans les négociations commerciales internationales pour désigner les droits normalement appliqués, car les membres de l'OMC sont censés appliquer des taux NPF à tous les membres de l'OMC. L'ALE est le seul instrument permettant à un pays de proposer de meilleurs taux que le taux NPF établi en vertu de l'article XXIV du GATT. Les pays qui ne sont pas partie à l'ALE payent les taux NPF, tandis que les pays partie à l'ALE bénéficient de droits inférieurs.

En matière de services et d'investissement, les conditions sont globalement les mêmes pour les ALE des États-Unis et de l'UE. Les accords bilatéraux des États-Unis interdisent d'imposer des exigences de réalisation relativement à l'établissement, l'expansion, la gestion, la conduite, le fonctionnement, la vente ou toute autre aliénation d'un investissement.

S'il n'est pas possible de conclure un ALE global, les États-Unis ont recours à un accord cadre sur le commerce et l'investissement (Trade and Investment Framework Agreement: TIFA). En vertu d'un tel accord, les États-Unis ne proposent pas la libéralisation totale des droits, mais mettent en place les conditions susceptibles de déboucher vers un ALE. Certaines exigences comme les obligations qui régissent les DPI et l'arrêt graduel des politiques interventionnistes éventuellement en vigueur dans le pays partenaire potentiel sont intégrées à ces accords cadres. De son côté, l'UE négocie des accords de partenariat économique (APE) avec des groupes de pays africains. Les APE sont des promesses d'accès accru aux marchés en contrepartie de concessions tarifaires similaires et d'obligations à respecter relativement à la réglementation des IDE, au droit du travail, au droit de l'homme et aux droits de propriété intellectuelle.

Les ALE sud-sud sont des accords bilatéraux conclus entre au moins deux pays en développement. On constate que ces accords restent très souples au plan de l'espace politique. Par exemple, ils ne prévoient que quelques engagements en dehors de l'abaissement des droits sur les produits. Certains accords peuvent comporter des engagements de libéralisation des services. Par conséquent, être partie à un ALE avec un pays en développement ne devrait pas, par exemple, l'empêcher de continuer de verser des subventions à l'exportation si celles-ci sont autorisées en vertu des règles de l'OMC. Plusieurs pays d'Afrique (hors l'Afrique du Nord) ont noué des partenariats de ce genre avec des pays en voie de développement de la région sous la forme d'ALE ou d'UD. **Figure 5.2** présente les accords régionaux conclus par des pays d'Afrique, y compris des accords sur le commerce des services (ACS) ou d'autres accords avec des pays développés.

(c) Accords de rapprochement économique (ARE)

Les Accords de rapprochement économique (ARE) sont des accords de commerce réciproque entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'insistance de l'OMC sur la réciprocité et la non-discrimination lors de l'attribution de préférences tarifaires a mené à une série de négociations controversées entre l'UE et plusieurs groupes de pays de la région africaine pendant une période de 12 ans. Au final, les pays appartenant à trois groupes de négociation africains, notamment l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), ont mis fin à leur ARE respectif en 2014⁸⁹. Selon Mevel, Valensisi et Karingi (2015), l'acceptation des ARE a été accélérée sous menace que l'UE pourrait retirer la totalité ou une partie de l'accès préférentiel à l'Europe des pays africains à moins que les négociations des ARE n'aboutissent. Les négociations avec deux autres blocs d'Afrique centrale, et

89 Les négociations ont été entamées officiellement en 2002 et devaient finir en 2008, mais seulement quatre pays de l'AOA (Madagascar, l'île Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe) ont accepté les conditions. En juillet 2014, les chefs d'État de la CEDEAO et de la Mauritanie ont donné leur accord pour la signature de leur ARE. En Afrique centrale, seul le Cameroun a ratifié l'ARE provisoire en juillet 2014. Le Burundi, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda négocient actuellement un ARE régional complet pour la CAE. En juillet 2014, suite aux négociations de l'ARE, la région de la SADC a décidé de remplacer l'ARE provisoire signé – mais jamais ratifié – par le Botswana, le Lesotho, le Mozambique et le Swaziland.

d'Afrique orientale et australe (AOA) sont toujours en cours, bien que plusieurs pays de ces deux groupes aient signé des ARE provisoires individuellement (ex. le Kenya).

Avec les ARE, l'Union européenne devrait accorder l'accès au marché sans aucun droit de douane ou quota en réponse à un engagement de la part de ses partenaires ARE à supprimer les droits de douane au sein de leurs marchés sur jusqu'à 80% de leurs importations à partir de l'UE.

La plupart des pays africains bénéficient déjà de préférences concernant leurs exportations vers le marché européen en accord avec le SPG pour les non-PMA et l'initiative Tout sauf les armes (TSA) pour les PMA. Aussi, l'impact des ARE sur l'accès au marché pour les pays d'Afrique devrait être minime. Le plus gros avantage pour la région sera sans doute en faveur des non-PMA africains dont les préférences tarifaires actuelles établies par le SPG pourraient être développées davantage. Les PMA africains y perdraient car leur avantage préférentiel actuel selon le TSA sera réduit et leurs exportations pourraient baisser en raison de la concurrence de leurs homologues non-PMA.

... si les ARE mènent à quelque augmentation des exportations pour l'Afrique, la plupart proviendra de quelques secteurs agricoles seulement (riz, sucre, lait, légumes, fruits, etc.). Même pour ceux-là, les bénéfices pourraient être surestimés, étant donné les critères d'exigence sanitaires et phytosanitaires élevés de l'UE. La croissance des importations à partir de l'UE est également susceptible d'entraver le commerce intra-africain jusqu'à 3 milliards de dollars, après la mise en œuvre complète des ARE ...

En matière de produits, d'après le rapport économique sur l'Afrique de la CEA (2015), si les ARE mènent à quelque augmentation des exportations pour l'Afrique, la plupart proviendra de quelques secteurs agricoles seulement (riz, sucre, lait, légumes, fruits, etc.). Même pour ceux-là, les bénéfices pourraient être surestimés, étant donné les critères d'exigence sanitaires et phytosanitaires élevés de l'UE. La croissance des importations à partir de l'UE est également susceptible d'entraver le commerce intra-africain jusqu'à 3 milliards de dollars, après la mise en œuvre complète des ARE (EER, 2015). Par conséquent, les bénéfices pour l'Afrique en matière d'industrialisation et de progrès économique résultant des ARE devraient être très insignifiants.

En revanche, l'UE fait face à des droits de douane plus élevés sur ses exportations vers l'Afrique. Ainsi, son accès au marché africain pourrait être grandement accru grâce aux ARE. Ceci représentera aussi une perte de revenu tarifaire considérable pour les pays africains. Fontagné et al. (2011) estiment que même si les exportations de l'ACP vers l'UE augmentent de 10% grâce aux ARE, on s'attend à ce que ces pays perdent 71% de leurs revenus tarifaires sur les importations provenant de l'UE⁹⁰.

S'ajoute à cela la possibilité d'implications graves pour l'espace politique d'Afrique. Premièrement, les pays d'Afrique utilisent les taxes d'exportation (autorisées par le GATT) souvent

90 D'après l'EER (2015), le Conseil des affaires étrangères de l'UE s'est engagé à fournir une compensation financière aux pays africains entre 2015 et 2020 pour mitiger ces pertes, mais cette aide ne suffira pas à compenser les impacts adverses des ARE sur le commerce intra-africain.

pour générer un revenu ainsi que pour réduire le prix des intrants aux unités de production locales (Bouët et Laborde, 2010). Ces taxes seront restreintes et contrôlées en permanence comme exigé par les ARE. Dans un premier temps, elles devront être maintenues aux niveaux actuels, seront assujetties à de fréquentes révisions et devront être progressivement éliminées. Elles pourront être autorisées dans des cas spécifiques, tels que pour la protection d'industries naissantes, la protection de l'environnement ou le maintien de la stabilité monétaire, mais pour une courte durée seulement et sur un nombre limité de produits. Ces conditions ne semblent pas différer des dispositions relatives au Traitement Spécial et Différentié (TSD) pour les pays en voie de développement selon l'OMC, qui sont autorisées pour une courte durée seulement.

Deuxièmement, tout comme l'application du principe de la NPF selon les Traités d'investissement bilatéraux (voir explication au paragraphe (d) ci-dessous), une clause NPF a été ajoutée aux ARE.⁹¹ Ceci veut dire que toute concession tarifaire accordée par les pays africains à un pays développé ou un pays en développement très important⁹² devra automatiquement, après signature de l'ARE, être accordée à l'UE également. Ceci est une interprétation bien plus restrictive de la clause NPF de l'OMC et une lourde condition imposée à l'autonomie politique des pays africains. Par exemple, il serait acceptable selon la loi de l'OMC que les pays africains offrent un traitement préférentiel, disons, au Brésil, que ce soit en tant que ALE ou AEP. Cependant, cette nouvelle clause NPF de l'ARE forcerait les pays africains à appliquer ces mêmes préférences accordées au Brésil ou autre à l'UE également. Non seulement cela amoindrirait tout avantage que les pays africains auraient pu chercher à obtenir grâce à leur AEP avec le Brésil (ou autre pays en développement), mais cela n'encourage pas non plus les accords potentiels entre les pays africains et d'autres pays en développement.

Cette clause NPF semble particulièrement dure envers l'espace politique africain après que l'Afrique ait participé à des projets d'aide en provenance de la Chine et de l'Inde. En principe, il n'y a pas de condition liée aux versements d'aide entre deux pays en développement, contrairement à ceux provenant de pays développés, même s'ils ont besoin d'avoir accès à des ressources naturelles en échange d'investissements dans de grands projets d'infrastructure. Bien que discutables en soi, ces projets fournissent des options politiques moins contraignantes que ceux liés à l'UE.

(d) Traités d'investissement bilatéraux

En marge des ALE, qui portent sur le commerce international en général, les pays se mettent depuis peu à conclure des traités d'investissement bilatéraux (TIB). Le postulat de départ est qu'à l'instar des accords commerciaux, les accords d'investissement déclencheront des investissements productifs des pays développés dans les pays en développement si les premiers ont la certitude que leurs investissements seront bien protégés. Cependant, le but d'un TIB pour un pays développé comme les États-Unis est de protéger ses investissements à l'étranger si les droits des investisseurs n'y sont pas déjà protégés, d'encourager l'adoption de politiques intérieures orientées vers les marchés dans le pays partenaire, d'accroître ses exportations vers le pays partenaire et de favoriser le développement de normes juridiques internationales en accord avec tous ces objectifs (USTR, 2013). Quelques pays d'Afrique (hors

91 Cependant, la clause NPF des ARE n'est pas automatique. Un comité ARE paritaire doit évaluer les préférences en question avant de prendre toute décision. Cela se comprend car l'UE ne voudra appliquer cette clause que si les produits ou les conditions d'obligation sont dans son intérêt.

92 Défini comme un pays dont le commerce représente au moins 1% du commerce mondial pour l'année précédant la signature de l'ARE.

Tableau 5.5 Traités d'investissement bilatéraux entre pays africains et autres pays

Pays partenaire	Pays africains concernés	TIB signé mais pas encore en vigueur OU autre type d'accord d'investissement signé
États-Unis	Cameroun, Congo, République démocratique du Congo (RDC), Mozambique, Rwanda, Sénégal.	Ghana – Accord de développement des investissements
Canada	Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Nigeria, Cameroun, Tanzanie, Bénin, Afrique du Sud	
UE	Des pays européens ont signé séparément des accords bilatéraux avec des pays africains. À l'heure actuelle, 271 TIB sont en vigueur entre des pays européens et des pays africains (CNUCED).	
Inde	Maurice, Mozambique et Sénégal.	Djibouti, Éthiopie, Ghana, RDC et Seychelles, Soudan, Zimbabwe
Japon	Mozambique.	
Pays en développement à revenu élevé (y compris Corée du Sud, Chine, Singapour, Taïwan, Malaisie, Turquie, etc.)	On répertorie 83 accords bilatéraux entre ce groupe de pays et des pays africains.	
Israël	Afrique du Sud, RDC, Éthiopie.	
Chine	Bénin, Botswana, Cabo Verde, Cameroun, Tchad, RDC, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée équatoriale, Éthiopie, Gabon, Ghana, Guinée, Kenya, Madagascar, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Seychelles, Sierra Leone, Afrique du Sud, Soudan, Tanzanie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe.	
Russie	Angola, Guinée équatoriale, Namibie, Éthiopie.	
Brésil	0	
Pays d'SSAXSA	Il existe 72 TIB en vigueur entre les pays d'SSAXSA.	

Sources: Meyer et. al, 2010 (OECD); World Bank (2009); UNECA, Europa.eu, WTO and other regional websites

REMARQUE: La liste des TIB n'inclut pas les TIFA signés avec les États-Unis. Les TIFA passés avec des groupements de pays africains sont énumérés dans une liste distincte dédiée aux accords commerciaux. Des TIFA bilatéraux sont également passés avec des pays africains seuls. Ils ne sont pas mentionnés dans les listes ci-haut.

l'Afrique du Nord) ont déjà conclu des TIB avec les États-Unis et d'autres pays développés. Le **tableau 5.5** ci-dessous en présente la liste:

Les TIB ont tendance à modifier la capacité des pays en voie de développement à conserver le contrôle des capitaux. Gallagher (2010) et Anderson (2009) ont tous deux observé que les TIB avec les États-Unis sont extrêmement restrictifs à cet égard. Les formules employées dans les TIB ont pénétré également les chapitres sur l'investissement de certains ALE bilatéraux des États-Unis. Hormis les règles habituelles sur le traitement national et le statut de nation la plus favorisée pour les investisseurs, les États-Unis, dans leurs TIB, interdisent formellement l'expropriation directe ou indirecte des investissements américains sans contrepartie rapide et totale. Les TIB des États-Unis prévoient également que leurs ressortissants et entreprises soient autorisés à transférer des paiements librement et sans retard à destination ou en provenance du pays partenaire. Le TIB type des États-Unis interdit également au pays partenaire d'imposer des exigences de réalisation telles que règles sur le contenu local, obligations de création de coentreprise, exigences en matière de R et D et d'exportation, règles sur les décisions relatives au personnel, etc. À part les règles sur le contenu local, les points qui font l'objet de ces exigences sont habituellement autorisés par les accords sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (accords sur les TRIMS) de l'OMC.

Les restrictions sur les contrôles des capitaux en vertu de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) [et des règlements du Fonds monétaire international (FMI)] et les autres interdictions d'investissement en vigueur au titre des accords sur les TRIMS sont bien moins préjudiciables que les restrictions des TIB. En vertu des accords de l'OMC, en cas de différend, il n'est possible de déposer un recours pour violation d'accord que si un pays y est astreint. Même dans les ALE, où les restrictions en matière d'investissement sont généralement plus strictes que celles de l'OMC, les différends ou les violations alléguées sont un point d'arbitrage entre États.

Cependant, en vertu des TIB, les «sociétés» qui effectuent des investissements ont droit à un arbitrage contraignant en cas de différend lié à une violation d'accord. Les investisseurs n'ont pas à déposer de réclamation par l'intermédiaire de l'État, ils peuvent déposer une réclamation auprès d'un panel d'arbitres, en général le centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) de la Banque mondiale. Dans le cas des TIB avec les États-Unis, les investisseurs peuvent demander une indemnisation, qui, le cas échéant, doit être rapidement versée. De nombreuses demandes d'arbitrage entre des investisseurs et l'État ont eu lieu en Argentine, après la crise de 2001-2002, pour un montant total de plusieurs centaines de millions de dollars (Gallagher, 2010).

Selon Hagan (2000), en vertu des TIB, les investisseurs étrangers peuvent recourir à cet arbitrage entre eux et l'État, au contraire des investisseurs du pays d'accueil, ce qui hisse les droits des premiers au-dessus de ceux des seconds et constitue une contrainte plus rigide que le principe de traitement national de l'OMC. En outre, le principe de la NPF au titre du TIB des États-Unis est une variation intéressante du principe de la NPF de l'OMC. Si un pays a conclu un TIB avec les États-Unis et accorde à un autre pays, au moyen de ses lois sur l'investissement, une concession ou un avantage supérieur à celui consenti aux États-Unis en vertu du TIB, cette concession doit automatiquement être accordée aux investisseurs américains. Toute violation de ce principe peut entraîner un arbitrage du CIRDI entre l'investisseur et l'État.

Les pays en développement ont des pays développés partenaires de TIB divers. Les traités américains comportent très peu d'exceptions aux restrictions liées à la sécurité ou à la fiscalité. À l'inverse, l'UE, le Japon, le Canada et de plus en plus fréquemment la Chine concluent des TIB qui comportent des assouplissements, par exemple, des protections temporaires générales en cas de difficulté de la balance des paiements ou une exception aux entrées contrôlées permettant à un pays de déployer son arsenal juridique en matière de contrôle des capitaux. Les TIB avec le Japon et la Corée du Sud et les accords de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) autorisent des restrictions sur les entrées et les sorties de capitaux en cas de problème grave de balance des paiements ou si les mouvements de capitaux entraînent ou sont susceptibles d'entraîner des difficultés de gestion macroéconomique importantes (Salucuse, 2010).

Une fois un TIB signé le pays signataire a peu de marge pour échapper aux contraintes qu'imposent ces accords. Certes, il reste possible de violer l'accord, ce qui revient à risquer un arbitrage entre investisseur et État et des sanctions de la part du pays partenaire. Sortir du TIB ou renégocier les conditions est une autre possibilité. Ainsi récemment, certains pays se sont sentis contraints dans leurs choix de politique industrielle; ils ont opté pour la deuxième option et ont commencé à révoquer le traité d'investissement bilatéral conclu avec des pays développés. Dans certains cas, puisque les TIB sont en vigueur pour un temps limité, ils n'ont pas tenté de les renouveler à l'échéance.

L'Afrique du Sud a ouvert la voie de cette tendance, en révoquant dernièrement 14 de ses 47 TIB, s'attirant les critiques des grands spécialistes et des États-Unis. L'existence d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États est considérée comme une pomme de discorde par la plupart des pays; la Bolivie, l'Équateur et le Venezuela ont refusé ce mécanisme dans certains TIB. L'Inde et l'Indonésie revoient également le régime de leurs TIB dans l'optique de les renégocier ou de révoquer ceux qui prévoient ce mécanisme (Le Roux, 2015).

Cette tendance est de bon augure pour les pays en développement du continent africain qui ont signé des TIB et se sentent restreints dans leurs choix. Ils peuvent suivre la voie de pays en développement plus importants et tirer parti de leurs efforts de renégociation, même si ces démarches risquent d'attiser les critiques et d'entraîner des conséquences de la part des grands pays développés. Reste aux petits pays africains la possibilité de se protéger d'un éventuel retour de flammes en s'alignant politiquement sur ces plus grands pays en développement.

5.1.4. Conclusion

Concevoir des politiques industrielles dans l'environnement actuel, régi par des règles multilatérales, est une vraie gageure pour les pays en développement. La tâche est d'autant plus complexe pour ceux qui se sont liés, aux termes d'accords commerciaux ou d'investissement bilatéraux, à des pays développés dans l'espoir d'obtenir un accès accru aux marchés.

Des solutions existent toutefois. Il n'est pas rare que les règles multilatérales laissent suffisamment de marge de manœuvre pour intervenir à son gré. L'OMC semble plus tolérante sur l'application des droits de douane, et les pays en développement ont plus de latitude dans ce domaine. Même avec des subventions, la mise en œuvre de politiques intelligentes peut permettre d'échapper à certaines contraintes. Des assouplissements des politiques d'investissement sont souvent possibles. Les accords sur les TRIMS n'empêchent pas la mise en œuvre de nombreuses politiques, et le régime de l'AGCS laisse encore plus de latitude. Les règles des accords bilatéraux ou régionaux conclus avec d'autres pays en développement sont beaucoup moins restrictives que les ACR ou les ACPr signés avec les pays développés.

Le tout, pour les responsables des orientations politiques, est de réussir à estimer cette latitude et de l'exploiter à bon escient. Il n'est pas rare de voir des pays adopter une attitude supérieure et élaborer des politiques interventionnistes, soit parce qu'ils sont mal informés de l'existence de la latitude politique dont ils disposent, soit parce qu'ils ne prennent pas la peine d'entreprendre des projets industriels proactifs, soit encore parce qu'ils sont beaucoup trop endoctrinés par des idées néolibérales.

Il est probable que ces décideurs se heurteront à plusieurs obstacles sur la voie de la stratégie industrielle transformatrice. S'ils décident de s'écarter des principes du libre-échange, il leur faudra résister aux pressions exercées par les pays développés et les institutions internationales. Il leur faut donc établir un équilibre judicieux entre le besoin d'obtenir un accès accru aux marchés, qui confère certains avantages à court terme, et les restrictions imposées à leurs choix en matière de politique industrielle, qui entravent leurs perspectives de développement à long terme. Ils courent également le risque d'être entraînés dans des différends juridiques et de subir des droits tarifaires punitifs de la part d'autres pays. Il leur faut donc acquérir de solides connaissances des règles, des procédures et des divers calendriers. Les pays non membres de l'OMC ou non partie à des accords bilatéraux pourraient être épaulés afin de négocier avec plus de finesse. Le présent rapport vise donc à fournir des informations sur les actions possibles à cet égard, sous réserve que la volonté soit suffisante.

Des assouplissements des politiques d'investissement sont souvent possibles. Les accords sur les TRIMS n'empêchent pas la mise en œuvre de nombreuses politiques, et le régime de l'AGCS laisse encore plus de latitude. Les règles des accords bilatéraux ou régionaux conclus avec d'autres pays en développement sont beaucoup moins restrictives que les ACR ou les ACPr signés avec les pays développés.

5.2. EXPANSION DES CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES

Depuis le début des années 1990, la mondialisation de la production s'est généralisée, entraînée par la baisse des coûts du transport, les avancées techniques en matière d'information et de communication et la diminution des obstacles au commerce et à l'investissement. De 1990 à 2013, le taux de dépendance au commerce⁹³ est passé de 19,5% à 30% et les flux entrants d'IDE en part du PIB sont passés de 0,9% à 2,3% (avec un pic de 4,7% en 2007) (indicateurs du développement dans le monde, 2015). Cette augmentation des échanges commerciaux et de la délocalisation à l'échelle du globe est notamment étayée par la fragmentation des processus de production et la dispersion des tâches et des activités qui les composent, entraînant des systèmes de production qui ignorent les frontières, communément appelés les chaînes de valeur mondiales (CVM).

En augmentant leurs achats de matières premières et d'intrants intermédiaires à l'étranger, les multinationales ont largement contribué à la prolifération des CVM, soit en externalisant des parties de leur production auprès de sociétés locales du pays visé, soit en ouvrant leur propre usine de production à l'étranger pour exploiter la totalité de leur territoire commercial⁹⁴. L'internationalisation de la production a touché presque toutes les catégories

de produits et de services: vêtements, chaussures, légumes, fruits, boissons, fleurs, ordinateurs, téléphones mobiles, automobiles, aéronefs et services professionnels.

En augmentant leurs achats de matières premières et d'intrants intermédiaires à l'étranger, les multinationales ont largement contribué à la prolifération des CVM, soit en externalisant des parties de leur production auprès de sociétés locales du pays visé, soit en ouvrant leur propre usine de production à l'étranger pour exploiter la totalité de leur territoire commercial

Certes, les CVM existent depuis les années 1950, lorsque des pays comme la Corée du Sud et Taïwan ont commencé leur industrialisation (par exemple, jusqu'à la fin des années 1980, la production de Nike était presque entièrement externalisée dans ces deux pays). Cependant, l'intensité de la segmentation de la production s'accroît au sein des CVM. Prenons par exemple la production, l'assemblage et la distribution d'un iPod d'Apple, comme le décrivent Milberg et Winkler (2013): le disque dur est fabriqué par la société japonaise Toshiba, qui délocalise sa production de disques durs aux Philippines et en Chine; le module d'affichage est fabriqué au Japon par Toshiba-Matsushita; la puce du processeur multimédia est fabriquée par l'entreprise américaine Broadcom, qui externalise la plus grande partie de sa production à Taïwan; le processeur est produit par la société américaine PortalPlayer;

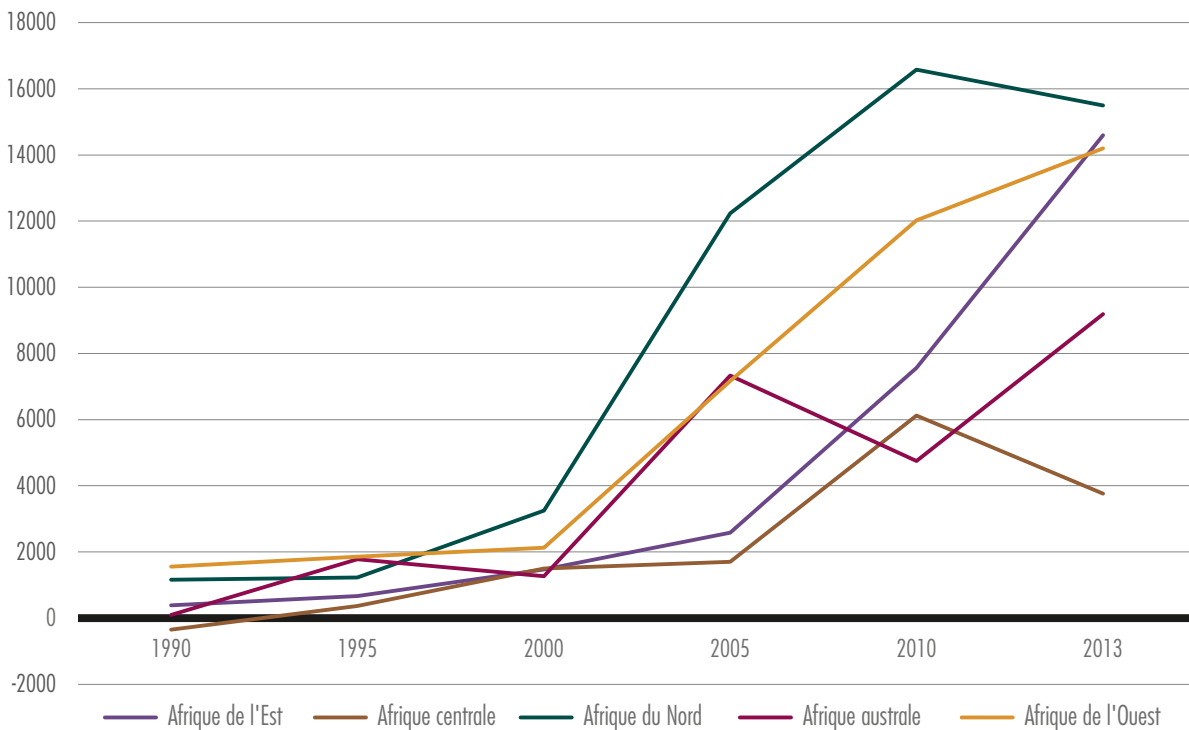
93 Moyenne des importations et des exportations de produits et de services.

94 Ce mouvement n'engendre pas forcément une hausse des importations pour le pays qui externalise sa production, car dans certains cas, la maison mère resserre les liens entre ses filiales à l'étranger.

l'entreprise taïwanaise Inventec procède à l'insertion, aux essais et à l'assemblage final en Chine; et Apple réalise son bénéfice en supervisant la distribution et la vente au détail.

La volonté de faire des économies de coûts, de trouver une main-d'œuvre à bas prix et d'afficher une meilleure croissance a incité les sociétés occidentales à relocaliser des pans entiers de leurs chaînes de valeur dans des pays en développement. C'est donc dans ces pays que les afflux d'IDE et le taux de participation aux CVM ont enregistré la croissance la plus forte. Entre 1990 et 2013, les afflux d'IDE dans les pays en développement sont passés de 35 à 778 milliards de dollars (portant de 17% à 54% leur part des IDE mondiaux). En Afrique, les afflux d'IDE ont enregistré une multiplication par vingt, quasiment, sur la même période, passant de 3 milliards à 57 milliards de dollars (portant de 1,4% à 4% sa part des IDE mondiaux), et toutes les sous-régions ont affiché une hausse considérable, comme l'illustre la **figure 5.3**.

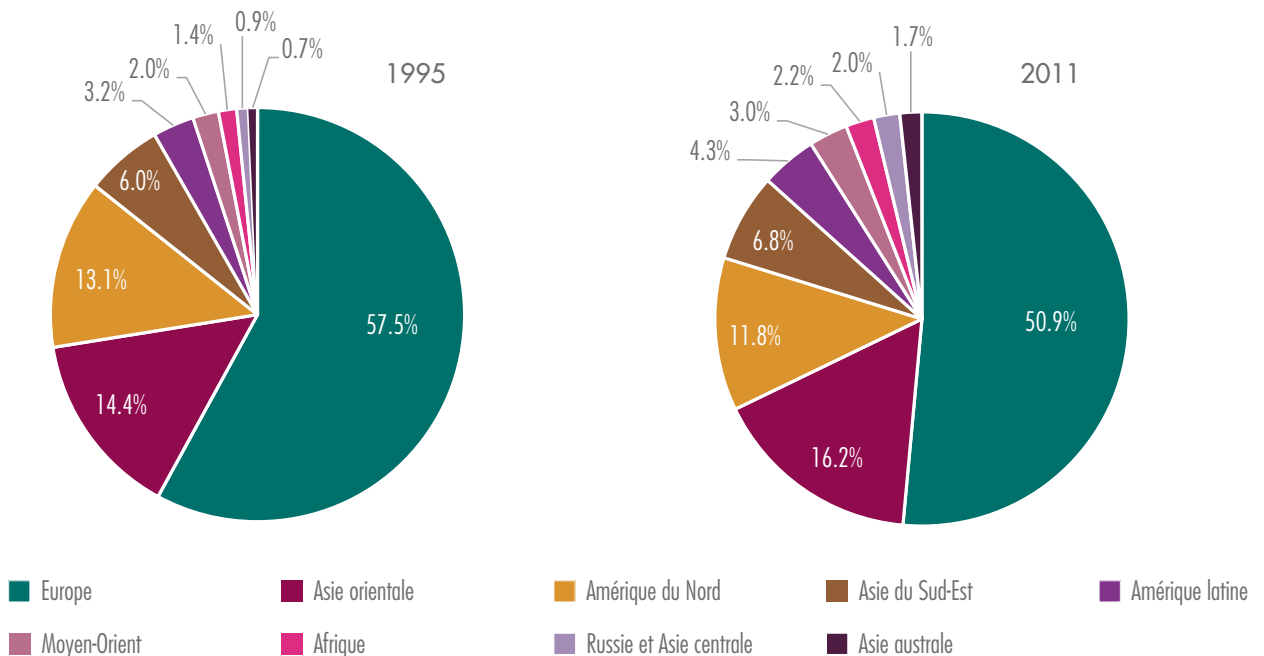
Figure 5.3 Les afflux d'IDE en Afrique, en million\$



Source: UNCTADSTAT 2015

On mesure généralement les CVM en mesurant les échanges en valeur ajoutée (EVA). Cette mesure tient compte à la fois de la part de la valeur ajoutée étrangère qui se retrouve dans les exportations d'un pays (intégration amont) et de la part de la valeur ajoutée de ce pays qui se retrouve dans les exportations d'autres pays (intégration aval). La part d'EVA des pays en voie de développement est passée de 22% en 1990 à 42% en 2010 (CNUCED, 2013). Comme l'illustre le **figure 5.4**, la part de l'Afrique dans ces échanges est passée de 1,4% en 1995 à 2,2% en 2011⁹⁵. Cette hausse de 80% est la plus forte augmentation de l'intégration des CVM de toutes les régions du monde après l'Asie du Sud-Est.

Figure 5.4 **Part des échanges mondiaux en valeur ajoutée**



Source: BAD, OCDE, PNUD (2014)

Bien que les pays africains exportent certains biens intermédiaires de production (ce qui implique une intégration en amont) vers le reste du monde⁹⁶, la participation de l'Afrique aux CVM reste modeste, avec un degré élevé d'intégration aval dû aux exportations de matières premières. Ce constat n'est cependant pas nouveau et il n'est pas dû aux CVM. Les exportations du continent ont toujours été dominées par les ressources naturelles et les produits agricoles non transformés. Ce qui est nouveau cependant, c'est que les multinationales augmentent leurs investissements en Afrique.

95 Cela ne signifie pas que les CVM ne sont pas importantes pour l'Afrique, mais donne plutôt une indication de la part de l'Afrique dans le commerce mondial, qui ne s'établissait qu'à 3,3% en 2013.

96 Ces biens sont produits principalement à partir de ressources telles que les métaux, les produits chimiques, le plastique et les combustibles.

La présente section porte sur les effets positifs et négatifs que l'expansion des chaînes de valeur mondiales exerce sur les structures de production des pays en voie de développement, notamment l'Afrique, et les conséquences sur la politique industrielle. Nous verrons que même si les CVM ont modifié les modes de production et l'orientation que peut prendre une politique industrielle, de nombreuses mesures de politique industrielle de la vieille école restent valides. Pour les responsables de formulation de politiques, le défi principal consiste à trouver un moyen de travailler étroitement avec les multinationales tout en veillant à ne pas négliger les chances de leur pays de renforcer leurs capacités de production nationales.

5.2.1. Avantages des CVM

(a) Arguments théoriques

Premièrement, la participation des pays en voie de développement aux CVM entraîne une augmentation des afflux nets d'IDE. La plupart de ces pays ont peu de réserves financières (notamment les pays les moins développés d'Afrique); attirer les IDE est un donc un levier important qui leur permet d'afficher une hausse des taux d'investissement. Attirer les IDE peut également permettre de généraliser le progrès technique, car les multinationales apportent généralement avec elles des technologies supérieures (machines, méthodes de production, et pratiques de commercialisation et de gestion) qui peuvent se répandre auprès des entreprises locales (Farole et Winkler, 2014; CNUCED, 2007; Lall, 2000). Cette généralisation technologique peut prendre diverses formes: concurrence accrue; imitation des entreprises locales (effet de démonstration); effets de liens vers l'aval et vers l'amont; exposition renforcée aux exportations qui rapproche des frontières technologiques; coentreprises et marchés de transferts techniques, souvent facilités, voire imposés, par l'État d'accueil; et mobilité des travailleurs et des gestionnaires des entreprises étrangères vers les sociétés locales.

Deuxièmement, l'expansion des CVM indique que la production s'est segmentée. En théorie, cette évolution devrait faciliter la spécialisation des pays en développement dans les maillons précis d'une CVM, en leur permettant de se tailler des avantages concurrentiels dans de petits segments étroitement définis sans avoir besoin de développer une foule de capacités en amont (Bigsten et Söderbom, 2009; Gereffi et Lee, 2012). Par exemple, il n'est pas nécessaire de posséder une chaîne d'assemblage automobile pour se faire une place dans l'industrie automobile; vous pouvez devenir fournisseur spécialisé de certaines pièces détachées et de certaines composantes.

Troisièmement, la plupart des pays en développement participent aujourd'hui à l'économie mondiale en occupant une place dans les CVM; celles-ci deviennent donc le canal principal

Premièrement, la participation des pays en voie de développement aux CVM entraîne une augmentation des afflux nets d'IDE. La plupart de ces pays ont peu de réserves financières (notamment les pays les moins développés d'Afrique); attirer les IDE est un donc un levier important qui leur permet d'afficher une hausse des taux d'investissement.

par lequel les pays en développement peuvent se tailler une part des gains qu'engendre l'ouverture des échanges. Par exemple, il existe une multitude d'éléments qui montrent que les pays qui affichent des volumes d'exportation plus élevés enregistrent généralement une croissance plus rapide que les autres (Frankel et Romer, 1999; Sachs et Warner, 1995). En outre, l'expansion des marchés imputable à l'accélération des échanges peut permettre aux entreprises de faire des économies d'échelle qui ne seraient pas à leur portée si leurs ventes se confinaient au marché national (OCDE, 2013b). Cela explique en partie pourquoi les entreprises qui se lancent à l'international affichent des niveaux de productivité supérieurs à ceux des sociétés qui se limitent au marché national (CNUCED, 2013).

Quatrièmement, dans les CVM, les sociétés dominantes établissent généralement elles-mêmes le contenu du cahier des charges de production de leurs fournisseurs. La différenciation des produits s'accroissant et les consommateurs étant de plus en plus soucieux des implications sociales et environnementales de leur acte d'achat, les normes de qualité que ces sociétés dictent à leurs fournisseurs leur permettent de gouverner les chaînes de valeur (Gereffi et al, 2011, Gereffi et Lee, 2012). Ces normes peuvent inciter les entreprises à améliorer la qualité de leurs produits et à mettre à niveau leur mode de gestion de la production, comme c'est le cas de petits chefs d'entreprise qui réussissent à pénétrer des niches commerciales avec des produits biologiques (Humphrey, 2008).

(b) Tirer des enseignements de la réussite des CVM: le cas de Singapour et de la Chine

Singapour est un bon exemple de réussite en matière d'attraction d'IDE et d'intégration aux réseaux de production mondiaux. Entre 1971 et 1995, les afflux nets d'IDE dans la part de la formation brute de capital fixe du pays s'établissaient à 22,9%, taux alors le plus élevé du monde (Chang, 2006a). Entre 1980 et 1990, Singapour a été la destination de plus d'IDE en valeur absolue que tout autre pays en développement (Huff, 1995). Ce constat est étonnant lorsqu'on sait que Singapour comptait trois millions d'habitants en 1990. Cette année-là, le volume d'IDE par habitant était de 767\$ pour Singapour comparativement à 1,50\$ pour la Chine, qui était alors le quatrième pays de destination des IDE (Huff, 1995).

Singapour manquait alors de talent entrepreneurial et de savoir-faire technologique. Attirer les multinationales étrangères lui a permis d'acquérir un niveau technologique de pointe et d'accéder aux réseaux mondiaux. Cette stratégie lui a parfaitement réussi. L'établissement de conditions d'entrée et de propriété libérales, l'adoption de mesures financières spéciales incitatives et une administration efficace et transparente comptent parmi les politiques mises en place par Singapour pour attirer les IDE. Parallèlement, l'État a effectué de gros investissements d'infrastructure et d'éducation dans les secteurs qu'il souhaitait promouvoir et dans lesquels il voulait attirer des multinationales. Singapour est encore aujourd'hui l'une des économies les plus intégrées à l'échelle internationale, après le Luxembourg, avec le taux de participation aux CVM le plus élevé au monde (OCDE, 2013b).

La Chine est un autre exemple de la manière dont il est possible d'utiliser les CVM à des fins de croissance économique et de développement. Cet exemple est même probablement plus pertinent que celui de Singapour, dans la mesure où la Chine a enregistré un taux de croissance rapide au cours d'une période où la segmentation des réseaux de production internationaux commençait vraiment à s'intensifier.

Elle est devenue un acteur mondial à part entière dans presque toutes les catégories de produits manufacturés, des textiles, vêtements et jouets à l'électronique en passant par l'automobile et les navires.

La Chine s'est mise à orienter de plus en plus sa production vers le marché international. En 2000, ses exportations de produits manufacturés étaient 26 fois plus importantes qu'en 1981 (Memedovic, 2004). Cette croissance incroyable a largement bénéficié de l'existence des zones franches industrielles d'exportation (ZFIE). Les ZFIE sont des zones qui accordent un traitement favorable à l'entrée des entreprises étrangères et qui sont spécifiquement axées sur la transformation de produits intermédiaires aux fins d'exportation de produits finaux. Entre 2000 et 2008, la Chine réalisait 67% des exportations mondiales de produits transformés (Gereffi et Lee, 2012). La part d'entreprises à capitaux étrangers dans l'industrie de la transformation a rapidement augmenté durant l'expansion de cette industrie en Chine: de 39% en 1992, elle a presque atteint 70% à la fin des années 1990 et 85% en 2008 (OCDE, 2013b). Les exportations chinoises commencent à comprendre un contenu national et ne se limitent plus à l'assemblage d'intrants importés. La valeur ajoutée chinoise dans la valeur totale exportée de Chine est passée de 49% en 2000 (Kee et Tang, 2013) à 66,2% en 2011 (OCDE, 2013). Cette augmentation indique que les entreprises chinoises des ZFIE passent de plus en plus du contrat nu d'assemblage à la fabrication clé en main et prennent le contrôle de tous les stades de la production, de l'approvisionnement en matériel à la conception du produit.

Pendant ce temps, dans la plupart des pays africains, les entreprises s'efforcent de se faire une place dans les CVM, ailleurs que dans l'exportation des ressources naturelles et des produits agricoles non transformés. De nombreux pays d'Asie australe ont tiré parti des CVM, mais on ne peut pas en dire autant des pays du continent africain. La section suivante présente les inconvénients des CVM.

De nombreux pays d'Asie australe ont tiré parti des CVM, mais on ne peut pas en dire autant des pays du continent africain.

5.2.2. Inconvénients des CVM

(a) Les multinationales étendent et consolident leur pouvoir.

L'expansion mondiale des multinationales est extraordinaire. Entre 1999 et 2013, dans les sociétés affiliées étrangères, les actifs totaux sont passés de 4 000 milliards à 97 000 milliards de dollars (de 18% à 127% du PIB mondial), et l'emploi de 21 millions à 71 millions de salariés (CNUCED, 2014b). En 2010, le journal *The Guardian* a calculé que Walmart (la plus grande entreprise de grande distribution au monde) se classait au septième rang des partenaires commerciaux de la Chine, devant le Royaume-Uni.

Le pouvoir des multinationales se consolide de façon considérable. Depuis le début des années 2000, dans presque tous les secteurs mondiaux, seule une poignée d'entreprises représente 50% ou plus de la part de marché mondiale de ce secteur (Nolan, 2007). Seules les multinationales occidentales, ou presque, ont enregistré une hausse spectaculaire de leurs recettes et de leur taille (principalement aux États-Unis), même si les sociétés de quelques pays en développement, comme la Chine et le Brésil, ont gagné des places dans le

classement mondial. Sur les 100 premières sociétés du monde, selon le classement 500 du Financial Times pour 2014, seulement huit sont des sociétés de pays en voie de développement - six sont chinoises, une brésilienne et une russe. Sur ces huit sociétés, une seule exerce des activités dans un autre secteur que le secteur pétrolier ou bancaire: la société brésilienne Ambev, qui opère dans l'industrie des boissons.

La **figure 5.5** présente les plus grandes sociétés africaines. Dans l'Afrique (hors de l'Afrique du Sud et l'Afrique du Nord)⁹⁷, la société agroalimentaire nigérienne Flour Mills, est la plus grande, hors industrie extractive. Son 95e rang illustre le rôle marginal que jouent les entreprises nationales dans la région l'Afrique (hors de l'Afrique du Sud et l'Afrique du Nord) en dehors de l'industrie extractive. Par contraste, la même année, Nestlé, la plus grande société agroalimentaire d'Europe, se classait au neuvième rang de toutes les sociétés mondiales, avec un chiffre d'affaires estimé à 100,6 milliards de dollars, soit 63 fois plus que Flour Mills au Nigeria.

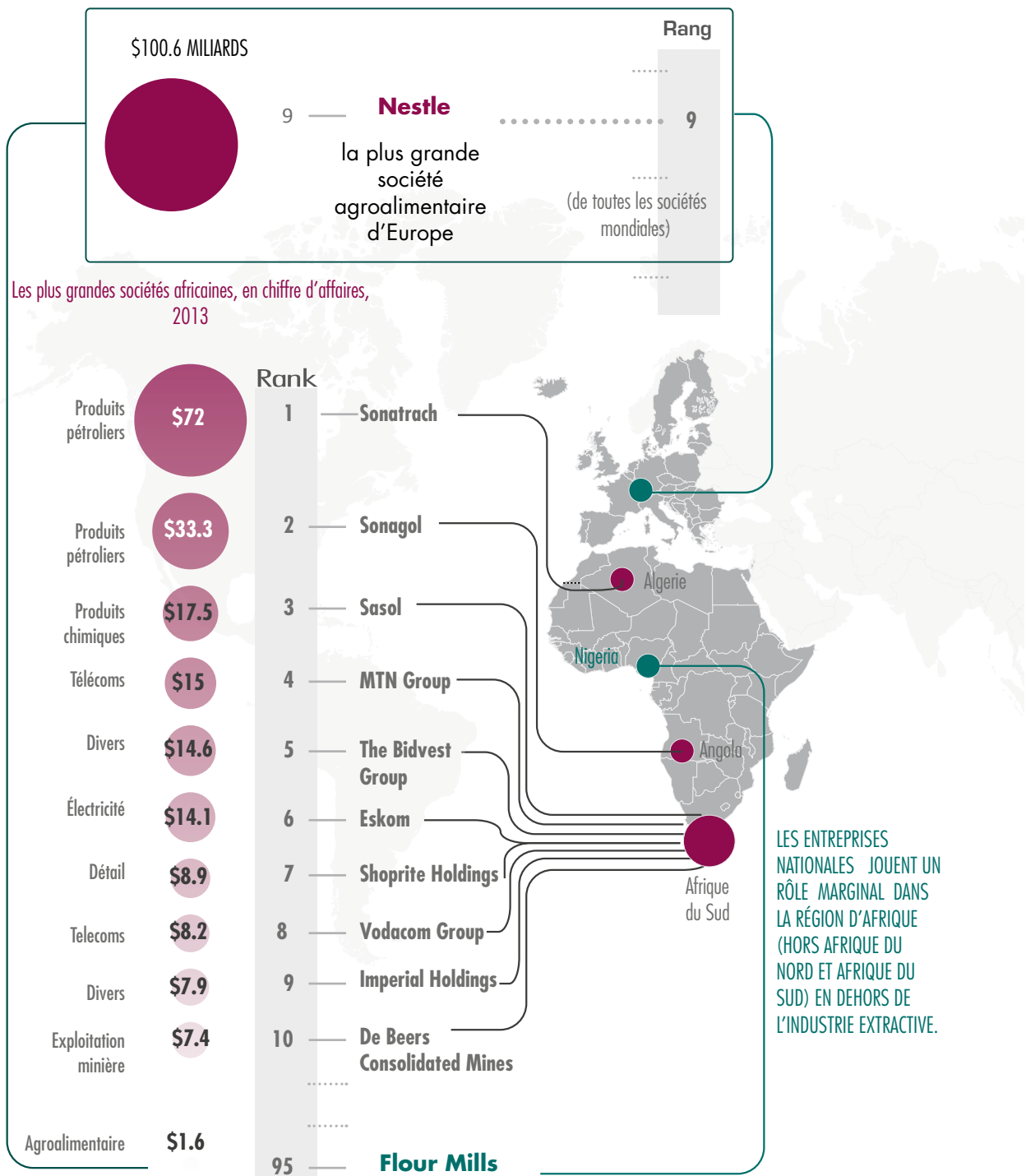
La structure des réseaux de production mondiaux diffère selon les secteurs, mais on peut tout de même établir quelques distinctions utiles. Les toutes premières contributions à la recherche sur les CVM sont motivées par l'observation selon laquelle la formation dispersée des réseaux de production et d'échanges partout dans le monde est imputable à l'importance croissante des acheteurs mondiaux (le plus souvent occidentaux). Les cahiers des charges des produits sont généralement dressés par les acheteurs et les sociétés qui vendent des produits de marque, puis la production est assurée par des usines indépendantes situées dans les pays en développement. Ce type de CVM est une chaîne de valeur dirigée par les acheteurs (CVDA), devenue la plus commune dans les secteurs des biens de consommation à forte intensité de main-d'œuvre tels que les vêtements, les chaussures, les jouets, l'électronique de consommation et l'ameublement. Les grands détaillants et les spécialistes de la commercialisation des marques comme Walmart, Tesco, Nike et Reebok sont des exemples d'entreprises de ces secteurs.

À l'inverse, les chaînes de valeur dirigées par les producteurs (CVDP) sont caractéristiques des secteurs dans lesquels de grandes sociétés industrielles jouent un rôle central dans le contrôle du système de production. Les CVDP sont typiques des secteurs à forte intensité de capital et de technologie comme l'automobile, les aéronefs et la machinerie électrique. La sous-traitance internationale est commune, surtout dans les processus de production à forte intensité de main-d'œuvre.

Toutefois, la distinction entre ces deux types de chaînes de valeur n'est pas utile dans tous les contextes. Dans le secteur de l'habillement, GAP est un bon exemple d'entreprise phare typique de la CVDA et ne possède pas ses usines de fabrication, tandis que Levi-Strauss a opté pour une intégration verticale (voir Kaplinsky et Morris, 2001) plus proche de la CVDP. Dans le secteur alimentaire, la chaîne de valeur est généralement une CVDA, mais en Afrique, de grandes sociétés comme Nestlé établissent leurs propres usines de production, se rapprochant donc de la structure de la CVDP.

97 ASSXAS c'est la région d'Afrique hors Afrique du Sud et du Nord, soit 47 pays souvent considérés comme représentatifs de l'Afrique dans son ensemble, du moins lorsqu'on parle du continent d'un point de vue économique.

Figure 5.5 Les plus grandes sociétés africaines, en chiffre d'affaires, 2013



la plus grande société, dans la région l'Afrique (hors de l'Afrique du Sud et l'Afrique du Nord) en dehors de l'industrie extractive (société agroalimentaire)

Source: calculs de l'auteur à partir de données issues de The Africa Report (<http://www.theafricareport.com/top-500-companies-in-africa-2013.html>)

Même si les CVM présentes en Afrique ont des typologies variées, leur point commun, tel qu'indiqué précédemment, est que de grandes multinationales dont leur siège social n'est pas situé sur le continent africain, gagnent des parts croissantes du marché africain, notamment dans le secteur alimentaire et la vente au détail. On peut citer comme exemple le cas de Danone, plus grand fabricant de yaourts au monde, qui a acquis des participations dans les plus grandes sociétés africaines de produits laitiers. En 2014, Danone a acquis 40% de Brookside Dairy Limited, la plus grande société laitière d'Afrique de l'Est, opération qui lui a donné accès à plus de 140 000 fermes laitières dans la région de l'Afrique de l'Est. Au-delà de cette acquisition, Danone a également prévu d'augmenter sa participation dans la société marocaine Centrale Laitière pour contrôler 90% de l'entreprise. Centrale Laitière occupe 60% du marché marocain des produits laitiers (CEA, 2015).

Même si les CVM présentes en Afrique ont des typologies variées, leur point commun, tel qu'indiqué précédemment, est que de grandes multinationales dont leur siège social n'est pas situé sur le continent africain, gagnent des parts croissantes du marché africain, notamment dans le secteur alimentaire et la vente au détail.

Selon la CEA (2015) [traduction]: «Les entreprises transnationales à capitaux étrangers finissent par ne plus être loin de s'emparer de presque toutes les possibilités de profit aux dépens de (...) la modeste agriculture africaine à petite échelle, mettant un frein, dans le même temps, à l'émergence de géants de l'alimentation ou d'une filière agroalimentaire de marque détenus par des intérêts locaux. (...) Il est urgent que les États africains interviennent et empêchent les réussites émergentes du secteur alimentaire africain d'être financièrement cannibalisées et détenues sur tout le continent par de riches entreprises du secteur alimentaire et de la distribution.» (CEA, 2015, p.108-109).

(b) FTN s'approprient des parts de profit de plus en plus grandes.

Le problème de l'expansion et de la consolidation des plus puissantes entreprises mondiales est que cela permet à un petit nombre d'acteurs de s'approprier des parts de profit de plus en plus importantes – grâce à une domination technologique (renforcée par la haute protection des droits de propriété intellectuelle), des noms de marque reconnus et un accès privilégié à des capitaux à faible taux d'intérêt – sur un vaste marché.

Il n'est donc pas surprenant que le phénomène croissant de délocalisation des dernières décennies coïncide avec une croissance des profits des grandes entreprises comme part du revenu national dans quasiment tous les pays industrialisés principaux. Milberg et Winkler (2013) ont observé que les profits d'entreprises américaines avaient augmenté leur pourcentage de valeur ajoutée brute d'entreprise de 24 à 33 pour cent entre 1970 et 2010, tandis que les importations américaines de biens provenant de pays à revenu faible ou intermédiaire avaient augmenté d'un pourcentage du total des biens importés de 20 à plus de 50 pourcent. Les FTN des pays occidentaux accroissent leurs parts de profit grâce à des activités immatérielles fondées de plus en plus sur les connaissances et les compétences. Les connaissances qu'elles utilisent sont de nature tacite et empêchent ainsi naturellement d'accéder à ce domaine. Elles délocalisent une partie des résultats de leurs innovations (c'est-à-dire que ces

innovations servent à produire des biens à l'étranger) mais pas les opérations innovatrices, gardant presque toutes leurs activités créatrices de technologie dans leur pays. Hormis des laboratoires de soutien de bas niveau, relativement peu de R et D a été relocalisée dans des pays en voie de développement (Dicken, 2011). Cette tendance a été observée dès 1966 par Raymond Vernon. Dans sa théorie sur le cycle de vie du produit, il défend que les produits ont un cycle de mondialisation, la production de masse finissant par être relocalisée vers des pays plus pauvres, les pays riches conservant la plus grande partie du profit (Vernon, 1966).

Les entreprises ayant des opérations facilement accessibles uniquement dans le domaine matériel, telles que la production de commodités de base et le secteur manufacturier intensif en main d'œuvre, y perdent.

Par exemple, dans l'industrie du café, les pays producteurs et exportateurs s'approprièrent la moitié du revenu total du prix de détail final du café prêt à la consommation (moulu ou en grains) jusqu'au milieu des années 1980. Quand les prix à la production du café se sont effondrés au début des années 1990, le prix au détail du café prêt à la consommation est resté le même, diminuant la part de revenu des pays producteurs. Ce changement a été causé par le pouvoir de marché grandissant des plus grandes FTN de café, qui contrôlent le marketing et les liens de distribution. Aujourd'hui, 90 pour cent du revenu total du café, calculé en fonction du prix de détail moyen d'une livre de café prêt à la consommation, reviennent aux pays originaires des FTN (ECA, 2013).

On voit une tendance similaire concernant les industries de production de technologie simple, telles que celles du textile, de la confection et des chaussures, alors que la concurrence entre les pays en développement s'accroît. Avec une plus grande participation de la Chine et d'autres pays d'Asie du sud-est dans l'économie mondiale, la part d'exportations des productions de technologie simple des pays développés a pratiquement triplé depuis 1980 et l'ensemble des travailleurs non qualifiés au niveau mondial a doublé depuis 1990 (Kaplinsky et Morris, 2001; Kaplinsky, 2005, 2013). Aussi, après une croissance continue des prix des produits manufacturés vendus mondialement jusqu'au début des années 1980, on a vu un ensemble de baisses relatives de ces prix, en particulier concernant les produits exportés par les pays en développement (Kaplinsky, 2005). Milberg et Winkler (2013) confirment cette tendance: leur recherche montre que la confection, les chaussures, les textiles, le mobilier et les jouets ont tous connu une baisse des prix à l'importation (par rapport aux prix à la consommation aux États-Unis) en deux décennies de plus d'1 pour cent par an en moyenne, ou de 40 pour cent entre 1986 et 2006. Il est probable que la concurrence mondiale dans la production de technologie simple ne fasse que se renforcer grâce à une main d'œuvre bon marché apparemment infinie en Asie et surtout en Afrique au cours des années futures.

Il est donc probable que les FTN de pays à revenu élevé continuent à bénéficier d'un «nivellement par le bas» parmi les pays en développement, les salaires baissant dans le monde en conséquence d'une grande force ouvrière non qualifiée dans ces pays. En même temps, les pays en développement pourraient être victimes d'un «sophisme de composition» (beaucoup d'entre eux rejoignant des secteurs de production de technologie simple, pensant que cela augmentera grandement leurs revenus d'exportations, alors que les revenus s'avèrent être très loin de leurs attentes parce que les prix de ces produits ont baissé précisément en raison du fait qu'il y a maintenant trop de pays à les produire.

(c) Manque de participation aux CVM, risque de s'y trouver figé ou de s'en faire jeter.

Comme nous l'avons déjà dit, les grandes entreprises des CVM imposent des normes de qualité strictes à leurs fournisseurs. Dans certains cas, ces normes mènent à une plus grande productivité, mais en raison de leurs niveaux très élevés, nombre de firmes dans les pays en développement ont du mal à joindre les CVM, sans parler d'établir et de gérer leurs propres chaînes de valeur. Dans le secteur de l'alimentation, par exemple, pour contrôler l'hygiène et la qualité, les grands supermarchés travaillent avec de petits groupes de fournisseurs préférentiels, généralement de grande envergure, capables de se conformer à des exigences strictes. Ceci marginalise les petites fermes qui n'ont ni les moyens ni les compétences pour se conformer à ces normes (Gereffi et Lee, 2012; Dolan et Humphrey, 2004). Dans l'industrie de l'horticulture, il devient également de plus en plus difficile de se conformer aux normes de qualité du secteur privé. Pour progresser dans la chaîne (par ex. de la production à l'emballage), les fournisseurs doivent investir dans de nouvelles technologies pour comprendre les normes d'hygiène au sein des opérations d'emballage, installer des laboratoires sur site pour le contrôle sanitaire des produits et du personnel, et avoir accès à une industrie de l'emballage locale pouvant les approvisionner en fournitures adéquates. Peu d'entreprises dans les pays en développement ont les moyens financiers ou l'infrastructure nécessaires à de tels investissements.

Dans certains cas, les fournisseurs peuvent même se trouver figés dans certaines activités des chaînes de valeur. Ceci se produit souvent quand une entreprise tente de progresser au niveau fonctionnel, c'est-à-dire qu'elle acquière de nouvelles fonctions au sein de la chaîne, par exemple si elle passe de la production au marketing ou à la conception. Mais si les fournisseurs commencent à participer à des activités menées par les grandes entreprises de tête, les relations de pouvoir peuvent limiter les flux de connaissances dans la chaîne. L'expérience du petit groupe de production de chaussures de la Vallée de Sinos au Brésil en est un bon exemple (cf. ECA, 2013). Dans les années 1960, de nouveaux acheteurs américains commencent à viser des fournisseurs du groupe capables de fournir de grandes quantités de produits standardisés. Les plus grandes sociétés pouvaient se conformer aux nouvelles exigences, bénéficiant d'une qualité accrue ce faisant. Mais au début des années 1990, la concurrence des producteurs chinois pousse les prix à la baisse. Étant donné ses années d'expérience dans le marché mondial de l'industrie de la chaussure, le moment était venu pour le groupe de la Vallée de Sinos de progresser dans la chaîne de valeur vers le marketing et la conception, au sein desquels les rentes étaient mieux protégées. Mais ce n'est pas ce qui s'est produit: 1) les grands producteurs du groupe étaient réticents à passer aux domaines de marketing et de conception, craignant des représailles des acheteurs principaux du groupe, qui représentaient près de 40 pour cent des exportations totales du groupe; et 2) les acheteurs américains n'ont pas partagé leurs opérations de conception et de marketing. Le groupe s'est trouvé figé dans sa vente de chaussures aux américains et ce à des prix en baisse.

Le niveau d'entrée accessible et l'intense concurrence dans la production de technologie simple de biens, comme étudié à la section précédente, permet également aux FTN de «jeter» les fournisseurs de leurs chaînes de valeur. Les entreprises de tête peuvent tout simplement relocaliser leurs chaînes si la main d'œuvre devient trop chère. Kaplinsky et Morris (2001) donne l'exemple d'une firme fabriquant des jeans dans une zone franche industrielle pour l'exportation en République dominicaine au début des années 1990. Elle se spécialisait dans

l'assemblage des jeans à partir de fournitures importées des États-Unis, selon des modèles américains, taillés aux États-Unis, qu'elle vendait sous le nom de marque d'une grande entreprise internationale. La firme locale gagnait initialement 2,18\$ par jean. Mais au fur et à mesure que les pays voisins dévaluaient leur monnaie, réduisant ainsi le coût de leur main d'œuvre par rapport au dollar américain, la firme dominicaine s'est trouvée obligée de baisser son tarif. Malgré tout, cela n'a pas suffi et le travail a été pourvu ailleurs.

(d) Sur un plan économique, l'IDE n'est pas systématiquement favorable

Les IDE, nous l'avons vu, peuvent avoir des effets bénéfiques sur l'économie hôte, comme pour Singapour et la Chine. Mais dans certains cas, également décrits plus haut, il peut s'avérer nocif de les attirer: les IDE peuvent en effet «sauter» d'un pays à l'autre, au péril des industries des pays les plus pauvres. Et le fait que les STN prennent généralement soin de protéger leurs capacités d'innovation réelles peut coincer les entreprises nationales en bas des chaînes de valeur.

En outre, contrairement à ce que l'on pourrait penser, le fait d'attirer des IDE peut conduire à une réduction des recettes nettes en devises. En règle générale, les STN importent une grande partie de leurs intrants. Le coût des importations peut dans certains cas dépasser leurs recettes d'exportation, entraînant alors une chute des recettes nettes en devises du pays. C'est la raison pour laquelle certains pays, comme l'Inde particulièrement, imposaient autrefois des «prescriptions d'équilibrage des devises»: les exportations devaient atteindre au minimum le même niveau que les importations. L'accord MIC de l'OMC (Kumar, 2005) a toutefois invalidé ce dispositif.

Les effets positifs ou négatifs des IDE sur l'économie nationale dépendent entièrement de la façon dont le gouvernement aborde la question, et c'est là le point crucial. S'il n'est pas judicieux de les interdire totalement, la politique de la «porte ouverte», qui laisse une complète autonomie au marché, ne l'est pas non plus. Et entre ces deux extrêmes, il existe de nombreuses façons de gérer les IDE.

La Corée du Sud les a limités sévèrement, s'appuyant plutôt, à des fins d'acquisition de technologie, sur les importations de biens d'équipement, l'octroi de licences et autres accords de transfert de technologie (Chang, 1997). Elle n'autorisait les IDE que comme dernier recours pour acquérir de la technologie ou accéder aux marchés mondiaux. Même dans le cas de co-entreprises avec des ressortissants étrangers, le gouvernement sud-coréen encourageait une participation à majorité coréenne, ou au moins à 50-50 (Lall, 2000; Westphal, 1990). À Taïwan, les IDE ont joué un rôle plus important qu'en Corée du Sud, tout en restant malgré tout très encadrés (Chang, 1997). Dans les années 1960, les IDE étaient considérés de manière assez libérale, mais cette attitude est devenue plus sélective à partir de la décennie suivante. L'examen d'une proposition d'investissement étranger se basait sur une quantification de son influence positive sur les nouvelles exportations, le transfert de technologies et l'intensification des liens intersectoriels. En concertation, des efforts furent consacrés à remplacer les importations en «marier» des filiales étrangères orientées sur l'exportation avec des fournisseurs locaux, dans la mesure où le processus n'entamait pas la compétitivité de la société exportatrice sur un plan international. Parmi les politiques mises en place, on trouvait des prescriptions en matière d'exportation, de teneur en produits locaux, ainsi qu'en matière de co-entreprise (Wade, 1990, 2011).

Nous l'avons déjà vu, Singapour et la Chine ont utilisé les IDE et les CVM avec succès pour leur développement économique. Leurs politiques en matière de CVM ont cependant toujours fait partie d'une stratégie visant à développer les capacités nationales de production, en particulier au travers de leur politique industrielle – sans toutefois s'y limiter.

La Chine s'est appuyée sur un éventail de politiques gouvernementales pour soutenir des industries ciblées. Parmi les plus importantes se trouvaient des prêts subventionnés auprès de banques d'État ainsi que la protection contre la concurrence étrangère au travers des tarifs et de prescriptions imposées aux filiales étrangères sur la teneur en produits locaux. L'état a également négocié le regroupement d'entreprises de petite taille pour en créer de plus importantes, afin d'être en mesure de concurrencer les grandes multinationales. Dans l'industrie de l'électronique, la China Electronics Corporation et le groupe SVA illustrent parfaitement cette méthode (Chang et al., 2013). De plus, les STN ont été poussées à former des co-entreprises avec des sociétés chinoises, principalement des entreprises publiques ou associées avec l'état, permettant ainsi à ce dernier de garder le contrôle sur les filiales étrangères (Roehrig, 1994).

Quant au gouvernement de Singapour, il a mis au point des politiques différentes. En premier lieu, afin de relever son taux d'investissement national très bas, il a introduit des programmes d'épargne forcée, imposant des contributions aux employeurs et aux travailleurs. C'est ainsi qu'au cours des années 1980 et 1990, Singapour détenait le record mondial des taux d'épargne nationale (Huff, 1999). En second lieu, le marché du travail a été sévèrement réglementé. Entre 1972 et 1979, les salaires du secteur de la production à forte intensité de main d'œuvre ont été diminués pour faire face à la concurrence d'autres économies nouvellement industrialisées en Asie. Troisièmement, au lieu d'inviter des STN au sein de secteurs dont l'importance était jugée essentielle pour la prospérité économique, Singapour a choisi de créer des entreprises publiques. Ces dernières produisent 22% du PNB du pays et comprennent la célèbre Singapore Airlines ainsi que des sociétés dans les secteurs de la construction navale et des télécommunications (Chang et al., 2013).

5.2.3. Incidence sur les politiques industrielles

En plus de se demander comment élaborer la politique industrielle dans le contexte actuel d'une production mondialisée, il est encore plus important de se poser les questions suivantes: la prolifération des CVM au cours des années 1990 a-t-elle fondamentalement modifié le défi auquel les pays africains sont confrontés dans leur politique industrielle ? Les leçons que l'on peut tirer de réussites telles que celle de la Corée et de Taïwan, qui ont démarré leur industrialisation avant l'expansion spectaculaire des CVM, sont-elles pour autant moins pertinentes ?

Il convient de garder à l'esprit que, si c'est dans les années 1990 que les CVM ont connu un essor impressionnant, des pays tels que la Corée du Sud et Taïwan ne se sont pas développés dans un monde totalement dépourvu de CVM. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, Nike, l'une des plus grandes marques de l'industrie mondiale de la chaussure (sans oublier celle des tenues et accessoires de sport), a sous-traité presque toute sa production de chaussures à ces deux pays de la fin des années 1970 à celle des années 1980. Même avant, vers la fin des années 1950, Taïwan a commencé à réaliser des opérations d'assemblage à grande échelle pour des sociétés japonaises, dans le domaine

des biens de consommation électroniques – télévisions, réfrigérateurs, climatiseurs, voitures, moteurs diesel et autres (Wade, 1990). Avant que Taïwan n'impose une prescription relative à la teneur en contenu local, presque tous les composants provenaient du Japon. Ceux qui affirment que, la production de l'époque n'étant pas mondialisée, les leçons que l'on peut tirer de l'histoire de ces pays n'ont que peu de valeur aujourd'hui, ignorent manifestement certains faits historiques essentiels⁹⁸.

Dans le contexte africain, l'édition 2014 du rapport Perspectives économiques en Afrique, issu de la collaboration entre la Banque africaine de développement (BAD), l'OCDE et le PNUD, souligne cinq considérations clés qui doivent guider l'élaboration des politiques dans cette ère dominée par les CVM: 1) les politiques doivent être spécifiques à la CVM et fournir l'environnement le plus favorable à un développement et une intégration au sein de la CVM identifiée comme détenant le meilleur potentiel. 2) Une bonne exploitation d'une chaîne de valeur implique échanges et compromis de part et d'autre, car le fait de donner la priorité à un secteur par rapport à un autre aboutit à des situations gagnantes et perdantes. 3) L'entrepreneuriat et la collaboration entre les secteurs privé et public sont essentiels et requièrent des partenariats solides. 4) La solidité d'une chaîne de valeur mondiale et la manière dont elle est contrôlée/structurée peuvent déterminer quelles sont les stratégies possibles (et celles qui ne le sont pas) pour obtenir une croissance de la productivité. Par exemple, la participation à des CVM ne permet pas toujours de se mettre à niveau dans des secteurs de transformation à plus forte valeur ajoutée, en raison du contrôle strict exercé par les grands producteurs sur les activités de la chaîne, comme dans les industries mondiales du café ou du cacao. 5) Dans le contexte des CVM, les stratégies «bas de gamme» peuvent mener à un nivellement par le bas. Par conséquent, lorsque des pays africains attirent des sociétés étrangères afin de s'intégrer à des CVM et de progresser, ils doivent également se concentrer sur la création de compétences et de capacités productives locales.

... lorsque des pays africains attirent des sociétés étrangères afin de s'intégrer à des CVM et de progresser, ils doivent également se concentrer sur la création de compétences et de capacités productives locales.

Ces considérations revêtent aujourd'hui une importance capitale. Il y a 50 ans cependant, elles étaient en grande partie tout aussi pertinentes. Elles ne donnent donc aucune indication de la façon dont une politique industrielle doit s'adapter ou non à la nouvelle ère de la mondialisation. À cet égard, le point 4 est une exception. Comme nous l'avons vu, la prolifération des CVM a entraîné une augmentation du pouvoir mondial des plus grosses STN. Ces dernières ont restreint les options disponibles pour les pays en développement dans la création de leurs propres CVM, comme par exemple pour la Corée et les chaînes qu'elle a développées dans les domaines de l'automobile ou de l'électronique.

Milberg et al. (2014) débattent plus explicitement de la façon dont la politique industrielle doit être adaptée, à l'ère des CVM en pleine expansion. Ils démontrent trois points importants.

98 Ce qui distingue les pays tels que Taïwan et surtout la Corée, c'est qu'ils ne pouvaient se contenter d'être intégrés à des CVM contrôlées par des étrangers, et qu'ils ont assez rapidement tenté d'élaborer les leurs. En Corée du Sud par exemple, lorsque Hyundai a décidé en 1975 de produire son propre modèle Pony, la société a choisi des sous-traitants dans le monde entier. La société italienne Italdesign s'est chargée de la conception, le Japon a fourni la transmission, le moteur (les deux provenant de Mitsubishi) ainsi que le moulage de la carrosserie (Ogihara Mould Company), et les fonds provenaient de la Barclays Bank au Royaume Uni (Steers, 1998).

Tout d'abord, la politique industrielle doit cesser d'avoir pour objectif le développement de l'Industrie, au sens de production pleinement intégrée, pour se concentrer sur les différentes stratégies permettant de progresser au sein des CVM (à savoir trouver des activités/étapes/tâches de niche). «Désormais, pour les sociétés et les gouvernements, la nécessité de trouver de nouveaux biens à plus forte densité de capital à vendre aux consommateurs des pays étrangers se fait moins ressentir. Il s'agit plutôt de progresser dans les échelons de la chaîne de production d'un produit ou d'un ensemble de produits particulier, et d'accéder à des activités à plus haute valeur ajoutée» (Milberg et al. 2014, p. 171). Ensuite, la politique industrielle doit se méfier de plus en plus des dangers que représentent les mesures de protection à l'encontre des importations, dans le secteur des biens intermédiaires, car pour obtenir un succès compétitif dans le cadre d'une CVM, il importe d'accéder facilement à ces biens et à peu de frais. À l'heure actuelle enfin, la capture de la valeur au sein des CVM dépend encore plus fortement des constellations et jeux de pouvoir au sein des sociétés pilotes. La politique industrielle doit examiner ces dernières ainsi que leurs stratégies d'entreprise, et employer tous ses efforts à faire le lien et négocier avec elles.

En ce qui concerne le premier point, le fait de se spécialiser dans certains segments d'une chaîne de valeur (et d'importer des intrants), plutôt que d'accueillir une chaîne pleinement intégrée, peut effectivement aboutir à des bénéfices économiques. Comme nous l'avons vu au Chapitre 4 (Chine et Malaisie) et plus haut dans la présente section (Corée du Sud, Taïwan, Singapour et Chine), de nombreux états d'Asie orientale ont remporté un certain succès dans le secteur de l'assemblage à forte intensité de main d'œuvre. En tirant parti de son abondante main-d'œuvre anglophone à bas salaires, l'Inde a aussi récolté des bénéfices en se spécialisant dans certains secteurs du marché mondial des services (comme par exemple les centrales d'appel pour les sociétés informatiques ou les banques, ou encore les services administratifs des compagnies aériennes).

Les avantages liés à ces spécialisations sont cependant limités. Comme Milberg et al. (2014) le soulignent, les centrales d'appel et autres activités de service dans lesquels l'Inde s'est spécialisée font appel à une main d'œuvre peu qualifiée et n'ont apporté que très peu de mise à niveau technologique. Le secteur de l'assemblage a apporté d'importants bénéfices dans des pays tels que la Corée du Sud, Taïwan et Singapour uniquement parce que ces pays s'en sont servi, au sein de leurs stratégies de politique industrielle ambitieuses, comme base pour développer des capacités de production de plus haut niveau, en particulier des CVM contrôlées par l'état (dans le secteur de l'électronique en Corée du Sud ou à Taïwan par exemple). On dit de la Malaisie qu'elle représente un «piège à revenus moyens» parce qu'elle n'a pas su exploiter sa participation aux CVM pour mettre à niveau ses capacités productives dans la même mesure que la Corée, Taïwan ou Singapour (Cherif et Hasanov, 2015). La Chine se débat toujours pour arriver à une teneur importante en contenu local dans la production de pointe, même si elle est sur le point de prendre le contrôle de CVM pleinement abouties dans les domaines du textile, de l'habillement et de l'électronique grand-public.

N'oublions pas en outre que si l'on n'intervient pas, la spécialisation dans les segments inférieurs de CVM ne crée que des liens limités avec l'économie nationale et restreint l'impact des chaînes de valeur sur le développement économique (voir par exemple Hirschman, 1958). Nous avons évoqué plus haut le cas de l'industrie textile en République dominicaine, mais l'exemple le plus flagrant de ce phénomène est le secteur de l'assemblage au Mexique, dans

la période post-ALENA (accord de libre-échange nord-américain). Le pays s'était largement ouvert aux investisseurs étrangers. Malgré tout, il a échoué dans une large mesure dans la création de liens avec l'économie élargie, aboutissant à ce que Gallagher et Zarsky (2007) ont appelé «l'économie enclavée».

Ceci nous conduit au second point évoqué par Milberg et. al. (2014) au sujet de l'importance que revêt l'accès facile et peu onéreux aux importations de biens intermédiaires. Les sociétés qui produisent pour le marché mondial ont besoin de cet accès pour pouvoir produire des biens qui répondent aux normes de qualité internationales. La question devient encore plus critique lorsque ces sociétés fonctionnent en tant que maillon de CVM contrôlées par des STN: en effet, les sociétés pilotes des chaînes ont tendance à imposer des normes de qualité encore plus élevées. On peut noter d'ailleurs que même des états tels que le Japon, la Corée du Sud et Taïwan, qui s'appuyait largement sur des mesures protectionnistes, se sont montrés assez libéraux quant aux importations de biens intermédiaires, qu'ils soient à destination de filiales étrangères ou de sociétés nationales exportatrices.

Il est clair toutefois qu'un excès de tolérance dans ce domaine (et les états qui se concentrent sur l'industrialisation au travers des CVM ont tendance à en faire preuve) peut avoir de graves conséquences à long-terme pour le développement de capacités de production nationales. En Amérique Latine, l'intensification de la libéralisation du commerce dans les années 1990 a mené à une croissance de la part détenue par les sociétés étrangères dans les ventes d'intrants à l'industrie manufacturière, par rapport à la part nationale, empêchant ainsi l'émergence de producteurs locaux pour ces intrants et détruisant même les liens existants avec ces producteurs. Il importe d'atteindre un équilibre entre le besoin à court-terme d'utiliser des intrants intermédiaires de très haute qualité, qui sont nécessaires pour l'exportation, et le besoin à long-terme de développer des capacités nationales de production de ces intrants, qui, elles, sont essentielles dans l'établissement de solides fondations pour le développement économique⁹⁹.

Le troisième point évoqué par Milberg et. al. (2014) est sans doute le plus valide – il est similaire au point 4 du rapport Perspectives économiques en Afrique (2014). Avec l'expansion des CVM, il devient encore plus important d'établir des liens et de négocier avec les STN, surtout pour l'Afrique, où la production et les services orientés sur l'exportation se trouvent majoritairement aux mains des STN occidentales ou d'autres pays aux revenus intermédiaires à élevés. Dans ce processus de mise en lien avec les STN, les responsables de la politique industrielle doivent s'assurer de plusieurs points.

Tout d'abord, il leur faut identifier les industries les plus adaptées, c'est-à-dire celles qui ont le plus grand potentiel en matière de croissance de la productivité, en fonction des contraintes locales (par exemple, l'existence ou non des infrastructures ou compétences nécessaires au niveau national) et de la conjoncture mondiale (par exemple, la vitesse à

99 De ce point de vue, l'Éthiopie, probablement le pays africain qui réussit le mieux les premières étapes de sa transformation industrielle, va dans la bonne direction: l'un des buts majeurs affirmés de sa politique industrielle est de réduire sa dépendance vis-à-vis des intrants importés dans les industries de fabrication prioritaires – textile, habillement, cuir et maroquinerie (MOFED (ministère des finances et du développement économique), 2010). Ce positionnement est destiné, entre autres choses, à créer des liens plus efficaces avec les industries en amont (l'Éthiopie détient les plus importants troupeaux de toute l'Afrique, ainsi qu'un bon potentiel dans la culture du coton), à éviter de dépenser les maigres réserves en devises étrangères sur l'importation d'intrants, et à réduire le risque que les sociétés étrangères ne déplacent leurs activités de production vers d'autres pays, ainsi qu'il arrive fréquemment dans l'industrie du textile et de l'habillement.

laquelle la demande se développe, ou les secteurs où se trouvent les niches). Au cours de ce processus, il est important de s'efforcer d'établir des liens directs avec les entreprises manufacturières, fournisseurs de service aux producteurs, instituts de recherche et ministères des pays qui détiennent les savoir-faire technologiques et l'expérience en production, au sein des industries identifiées.

Deuxièmement, les décideurs doivent élaborer des incitations adaptées, afin d'encourager les sociétés étrangères à créer des liens avec l'économie nationale. L'une des méthodes traditionnelles dans ce type d'approche est la prescription relative à la teneur en éléments d'origine locale, désormais interdite par l'OMC. Mais certains pays africains (l'Éthiopie par exemple) ne sont pas encore membres de l'OMC et peuvent en faire usage en toute légalité. Et même pour des états membres, il est possible d'introduire de telles prescriptions de manière non-officielle par le biais de négociations avec les investisseurs étrangers – et c'est ce qui a été pratiqué dans de nombreux pays riches, dont le Royaume-Uni. Par ailleurs, parmi les mesures visant à promouvoir ces liens entre filiales étrangères et économie nationale, il en subsiste encore qui sont parfaitement légales. La prescription de co-entreprise, qui permet l'accès des partenaires locaux aux technologies et compétences en gestion de haut niveau, en fait partie. La CEA (2013) suggère que le pays hôte demande à la filiale étrangère de le tenir régulièrement au fait quant à l'approvisionnement et le degré de valeur ajoutée locale, y compris un plan de «déploiement» pour l'approvisionnement local futur. Un tel mécanisme est susceptible de recentrer les esprits des directeurs généraux, de générer un climat de force exécutoire morale et d'aider à encourager les liens locaux" (ECA, 2013, p. 244). Il est également possible d'imposer des conditions de façon légitime sur le transfert de technologie et la R et D au sein du pays hôte, même si le processus ne peut s'effectuer qu'à de très bas niveaux pour commencer. Les gouvernements des pays hôtes peuvent alléger ces prescriptions pour les FTN en leur fournissant une main-d'œuvre bien formée grâce au financement des programmes enseignement et formation techniques et professionnels (EFTP) et des départements universitaires d'où sont issus ingénieurs et scientifiques.

Et enfin, les responsables de la politique industrielle doivent repérer les possibilités de mise à niveau non seulement par le développement des capacités à produire des biens, mais également par celui des services aux producteurs telle que la conception, le marketing et les stratégies de marque. On pourrait penser que la tâche soit impossible pour des pays africains. C'est pourtant justement ce que fait Sammy Ethiopia, une société spécialisée dans les textiles et l'habillement tissés main. Leurs produits sont filés, tissés, teints et brodés en employant des techniques issues des traditions éthiopiennes ancestrales, et la société réalise elle-même tout le travail de conception et sur la marque. Ils sont exportés à des détaillants haut de gamme en Australie, France, Allemagne, Italie et au Japon. Il n'est pas certain qu'une telle réussite puisse être dupliquée avec des techniques plus modernes (le marketing des produits de Sammy Ethiopia s'appuie essentiellement sur le fait qu'ils sont réalisés à la main), mais elle illustre bien le succès d'un produit africain, entièrement «made in Africa», sur les marchés occidentaux, et témoigne de la popularité des marques africaines en Occident. Pour aboutir à un plus grand nombre de sociétés telles que Sammy Ethiopia, les décideurs doivent soutenir le développement des capacités au sein du secteur des services aux producteurs et en particulier pour les PME, au travers de subventions, de prestations de services publics (marketing à l'export ou conception par exemple), et de l'encouragement de la coopération interentreprises (voir 3.4.2.(b)).

5.2.4. Remarques conclusives

Dans ce chapitre, nous avons examiné les bons et les mauvais côtés de la multiplication des chaînes de valeur mondiales pour les structures productives des pays en développement (en particulier en Afrique) et discuté des implications de ce phénomène en termes de politique industrielle.

La participation à des chaînes de valeur mondiales a pour effet positif d'entraîner un afflux d'IDE, entraînant dans son sillage capitaux, technologies et normes de qualité plus exigeantes. Elle permet également aux pays en développement de pénétrer des secteurs industriels sophistiqués (et qui leur serait autrement inaccessibles), en leur offrant l'opportunité de se spécialiser pour devenir des producteurs de niche. L'expérience des pays d'Asie orientale, en particulier la Chine et Singapour, montre à quel point les pays participant aux CVM peuvent en bénéficier.

En Afrique, hélas, les bénéfices de la participation aux CVM ne se sont guère fait ressentir, bien que les flux d'IDE vers le continent aient été multipliés par vingt depuis 1990. Ce qui montre bien que la participation des pays en développement aux CVM a aussi des effets négatifs. En effet, en raison du pouvoir grandissant des entreprises transnationales, un petit nombre d'acteurs s'approprient une part de plus en plus importante des profits générés par les CVM. Si les pays en développement veulent s'assurer une plus grande part de ces profits, ils doivent monter en grade dans ces chaînes de valeur et, à terme, créer leurs propres CVM (comme la Corée l'a fait dans les secteurs de l'automobile et de l'électronique). Pour cela, ces pays doivent s'appuyer sur une politique industrielle intelligente, comme le démontre la trajectoire de développement des pays d'Asie orientale, aussi bien en Corée et à Taïwan, qui n'ont ouvert leurs portes aux sociétés transnationales que de manière sélective, qu'en Chine et à Singapour, deux pays plus accueillants pour les sociétés transnationales. La participation à une CVM peut, si elle ne s'inscrit pas dans une stratégie bien pensée en matière de politique industrielle, causer des dommages aux économies des pays en développement. Ainsi, dans de nombreux pays d'Amérique du Sud, les réformes libérales introduites à la fin des années 1980 et pendant les années 1990 ont attiré de nombreuses sociétés transnationales mais cet afflux a entraîné le déclin de la production domestique de produits intermédiaires, ces sociétés ayant choisi d'importer la plupart de leurs composants.

Même si les CVM sont présentes dans le paysage industriel mondial depuis les années 1950 au moins, leur développement récent signifie qu'il est aujourd'hui plus important pour les pays en développement d'établir des relations avec les sociétés transnationales et de négocier avec elles. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'Afrique, dont une très grande partie du secteur manufacturier et des services tournés vers les exportations est contrôlé par des sociétés transnationales occidentales ou venant des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

Cependant, comme nous l'avons souligné plusieurs fois dans ce rapport, le fait pour les pays en développement de prendre les CVM au sérieux ne signifie pas pour autant qu'ils peuvent – ni, encore moins, qu'ils doivent – abandonner toute prétention à avoir une politique industrielle. S'ils envisagent de faire participer les entreprises domestiques à des CVM, les décideurs politiques chargés de la politique industrielle doivent s'efforcer de choisir les industries présentant le potentiel le plus important, en fonction des contraintes domestiques et de l'environnement global, et d'inciter les sociétés transnationales qui contrôlent les chaînes de valeur dans le secteur industriel concerné à créer le plus nombre possible de liaisons. Ils doivent également être attentifs à la possibilité de se mettre aussi à niveau au travers du développement des services destinés aux producteurs (conception, marketing et stratégie de marque), et non pas seulement sous l'effet de l'expansion des capacités physiques de production.

5.3. CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons examiné quels impacts ont eu les récents changements de l'économie mondiale sur les options des pays en voie de développement en matière de politique industrielle. Nous avons étudié en particulier deux aspects essentiels, les changements des règles au niveau global, qui ont restreint la marge de manœuvre des pays en voie de développement en termes de choix de politiques, et les changements dans l'organisation mondiale de la production, qui se traduisent par l'essor des chaînes de valeur mondiales. Au cours de nos réflexions, nous avons montré que les choses sont bien plus complexes dans la réalité que ne le suggèrent les discours habituels sur les changements des règles mondiales et les CVM.

Même restreinte, la plupart des pays en voie de développement conserve une marge de manœuvre considérable. D'une part, de nombreuses mesures de politique industrielle sont d'ordre national et ne sont donc pas affectées par les changements des règles globales. D'autre part, il reste une grande marge de manœuvre même dans les domaines couverts par le nouveau cadre réglementaire mondial (plus restrictif). Afin d'en profiter, les décideurs chargés d'élaborer la politique industrielle des pays en voie de développement doivent maîtriser parfaitement ces nouvelles règles pour ne pas renoncer à certaines mesures simplement parce qu'elles supposent qu'elles sont peut-être prohibées. Enfin, des zones grises offrent des opportunités à exploiter. Il s'agit des règles que de facto aucun pays ne respecte (p. ex. règles relatives aux subventions en faveur de la R et D) ou de celles dont l'interprétation est complexe et qui sont ambiguës.

Si l'essor des chaînes de valeur mondiales a effectivement eu des effets positifs, en offrant aux pays en développement de nouvelles opportunités d'acquérir des technologies, ce phénomène a également eu des effets négatifs, en réduisant pour ces pays le champ des options à long terme. En effet, le développement mondial des CVM a renforcé l'appropriation des profits par les sociétés transnationales basées en Occident et consolidé leur pouvoir, ce qui rend plus difficile le développement des économies des pays en voie de développement sur le long terme. Avant d'intégrer une chaîne de valeur mondiale, les pays doivent donc prendre des décisions très stratégiques concernant les trajectoires de leur développement futur et les mesures nécessaires pour atteindre leurs objectifs.

Comme nous l'avons montré dans ce chapitre, ces changements ont imposé aux décideurs chargés de la politique industrielle des pays en voie de développement de faire preuve d'encore plus d'intelligence. Plus restrictives, les règles mondiales exigent de leur part, plus que jamais, qu'ils soient prudents afin d'éviter les potentielles chausse-trappes juridiques et que, dans le même temps, ils innovent en matière d'élaboration de mesures de politique industrielle. Enfin, avec la montée en puissance des CVM, il est plus que jamais essentiel pour ces décideurs d'être au fait des tendances mondiales et des interactions possibles entre les différentes mesures.

Chapitre 6

Résumé et conclusion

Le présent rapport nous a donné l'occasion d'examiner les positions théoriques ainsi que de nombreux exemples historiques, et d'analyser les changements de l'environnement mondial constituant le cadre de la politique industrielle. Nous espérons que les décideurs du continent africain qui sont chargés d'élaborer la politique industrielle de leur pays y trouveront des enseignements utiles.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous avons commencé par examiner les discours opposés, mais aussi simplistes l'un que l'autre, de la «Tragédie de la croissance africaine» et de «L'émergence de l'Afrique» qui ont dominé les débats sur le développement de l'Afrique ces vingt dernières années (voir Chapitre 2). Nous avons montré que ces discours procèdent tous d'une présentation tendancieuse des faits concernant l'Afrique, d'une compréhension erronée de l'histoire des autres pays et, enfin, de théories imparfaites sur le développement économique. Sur la base d'un examen critique, nous avons conclu que l'Afrique n'est ni structurellement destinée au sous-développement, ni déjà entrée pour autant dans un nouvel âge d'or. Le choix des politiques mises en œuvre (en particulier pour le secteur industriel) et des objectifs poursuivis sera déterminant pour les perspectives futures du continent.

Au Chapitre 3, nous avons étudié les principales questions théoriques liées à la politique industrielle, y compris les questions liées à la mise en œuvre. À entendre le discours dominant, il existerait peu d'arguments théoriques pour justifier l'utilisation d'une politique industrielle. C'est tout à fait faux puisque de nombreuses théories, fort respectables, avancent des arguments en faveur d'une telle politique. Bien sûr, ces arguments théoriques ne suffisent pas à garantir le succès d'une politique industrielle. En pratique, la mise en œuvre d'une telle politique soulève de nombreux problèmes pratiques (et non «moins fondamentaux»), notamment en termes de capacités politiques, administratives, de coordination et de planification du développement, dont l'importance ne doit pas être négligée. Enfin, nous avons avancé que pour bien comprendre la notion de politique industrielle, il est nécessaire d'étudier un éventail de théories, aussi bien favorables qu'hostiles à ce type de politique, et d'en faire la synthèse.

Dans le Chapitre 4, nous avons abordé les expériences de politique industrielle de différents pays et à différentes époques. Nous avons réparti les pays concernés dans quatre groupes: (i) les pays riches depuis 1945; (ii) les pays riches pendant leur phase de développement comprise entre la fin du 18^e siècle et le début du 20^e siècle; (iii) les pays en développement les plus avancés au 20^e siècle; et (iv) les pays en développement les plus pauvres (comprenant notamment deux pays africains, l'Éthiopie et le Rwanda) au cours des dernières décennies. Pour ce qui est des pays en voie de développement, nous avons présenté plusieurs études de cas sectorielles détaillées qui illustrent comment ces pays sont parvenus à obtenir des succès notables dans le domaine de la politique industrielle, et démentent ainsi le présupposé selon lequel les politiques industrielles adoptées dans les pays en voie de développement ont surtout été des échecs. Nous avons délibérément inclus dans nos travaux un vaste éventail de pays, de secteurs industriels et de mesures de politique industrielle, afin de montrer qu'il existe divers moyens d'assurer la réussite d'une politique industrielle et nous espérons ainsi contribuer à libérer le «potentiel créatif» des décideurs africains en matière d'élaboration de la politique industrielle.

Dans le Chapitre 5, nous avons examiné deux changements récents de l'environnement global en matière de politiques industrielles qui auraient, dit-on, radicalement modifié la façon dont les pays en développement peuvent élaborer et mettre en œuvre des politiques industrielles: la révision de certaines règles de l'économie mondiale et l'expansion des chaînes de valeur mondiales. Nous avons essayé de démontrer que si les récentes modifications des règles globales du commerce et des investissements ont bien restreint la marge de manœuvre des pays en voie de développement en termes de politique industrielle, cette marge demeure tout sauf négligeable. Elle peut, et doit même, être exploitée en s'appuyant sur des politiques industrielles intelligentes. Pour ce qui est des CVM, nous avons reconnu que leur développement a globalement limité les options des pays en voie de développement en matière de politique industrielle mais nous affirmons que le phénomène a également créé de nouvelles opportunités. Enfin, de manière encore plus importante, nous avons souligné qu'il est nécessaire de s'appuyer sur une politique industrielle «intelligente» pour surmonter les obstacles et tirer pleinement partie des opportunités.

Les leçons exactes que les lecteurs tireront du présent rapport dépendront des valeurs, objectifs et ambitions de chaque pays (et même de chaque dirigeant politique), ainsi que des conditions économiques, politiques et administratives dans lesquelles ces pays (ou ces dirigeants) opèrent. Conscients de cela, nous formulons les recommandations générales suivantes à l'intention des décideurs africains chargés de la politique industrielle.

Premièrement, on ne saurait trop insister sur l'importance du renforcement des capacités de production pour le développement économique. Il convient de ne pas adopter de politique qui limite les possibilités de développer les capacités productives sur le long terme, comme sont susceptibles de le faire le libre-échange et la participation inconditionnelle aux CVM. Si une telle politique est néanmoins adoptée, il convient de préparer un plan prévoyant son abandon le plus rapidement possible (comme l'ont fait Taïwan et la Corée avec leurs zones franches industrielles travaillant pour l'exportation).

Deuxièmement, même si – par essence – les théories économiques ne peuvent pas représenter toute la diversité du monde réel, les décideurs en charge de la politique industrielle doivent bien maîtriser les principales théories dont proviennent les arguments employés pour ou contre la politique industrielle, afin d'éclairer leurs décisions. Notre rapport s'est limité à un examen très général de ces théories, dont nous espérons néanmoins qu'il offrira des repères utiles permettant aux décideurs politiques d'explorer l'arrière-fond théorique varié et souvent obscur du débat sur la politique industrielle.

Troisièmement, les dirigeants chargés de la politique industrielle doivent se familiariser avec les expériences d'autres pays en matière de politique industrielle pour être en mesure d'élaborer les politiques les plus efficaces possible. «La réalité est plus étrange que la fiction» a-t-on coutume de dire, et cela est vrai aussi de la politique industrielle. Dans la réalité, comme le montrent les nombreux exemples que nous avons choisis, les expériences de politique industrielle débordent souvent de leurs cadres théoriques, pourtant réputés hermétiques, voire sacro-saints. Fort de ce constat, nous avons inclus dans ce rapport un vaste

éventail d'expériences industrielles et nationales afin de permettre aux décideurs politiques de s'affranchir des lignes de démarcation théoriques et d'exercer pleinement leur capacité créative en termes d'élaboration de politiques.

Quatrièmement, contrairement aux idées reçues, les récents changements de l'environnement mondial en matière de politique industrielle (matérialisés par un rétrécissement de la marge de manœuvre des pays en voie de développement et la multiplication des CVM) n'ont pas ôté leur pertinence aux politiques industrielles. En revanche, ces changements exigent plus que jamais des décideurs chargés d'élaborer les politiques industrielles qu'ils fassent preuve d'une grande intelligence. Ils doivent donc savoir exactement ce que les nouvelles règles de l'économie mondiale permettent et ce qu'elles interdisent, sans quoi ils ne pourront utiliser toutes les politiques possibles. De même, ils doivent bien comprendre les coûts et les bénéfices représentés par la participation à une CVM dans un secteur industriel particulier. À défaut, ils ne seront pas en mesure d'élaborer des politiques permettant à leur pays d'en maximiser les gains à long terme.

Enfin, comme le dit l'adage, «la connaissance est gage de pouvoir». Au cours des dernières décennies, les décideurs chargés de la politique industrielle ont adopté trop facilement des politiques inspirées des dogmes de l'économie de marché et du libre-échange, soit parce qu'ils ignoraient l'existence d'alternatives, soit parce qu'ils ne disposaient pas d'un capital de confiance intellectuelle et politique suffisant pour adopter ces politiques alternatives de manière résolue. Cela ne signifie pas que ces décideurs sont moins intelligents ou moins formés au sens conventionnel du terme, mais simplement qu'ils sont contraints – contrairement à leurs homologues des pays riches – d'éparpiller leurs ressources et de travailler sous pression, du fait des capacités limitées dont ils disposent en matière financière et de ressources humaines. Cependant, comme le montrent les exemples passés de la Corée et de Taïwan, et ceux actuels de l'Éthiopie et de l'Ouzbékistan, des politiques industrielles efficaces peuvent être mises en place en dépit d'un environnement hostile, si les dirigeants possèdent un bagage théorique et empirique sur la politique industrielle et si, de manière plus importante, ils sont suffisamment résolus pour aller à l'encontre des idées reçues. Nous espérons que les décideurs africains trouveront dans ce rapport un outil utile pour y parvenir.

Bibliographie

CHAPITRE 2

- Acemoglu, D. et Robinson, J. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishing Group.
- Acemoglu, D., Johnson, S. et Robinson, J. 2001. «The Colonial Origins of Comparative Development.» *The American Economic Review* 91 (5): 1369-1401.
- Groupe d'évaluation des progrès pour l'Afrique. 2012. *Africa Progress Report 2012: Jobs, Justice and Equity*. Genève: Groupe d'évaluation des progrès pour l'Afrique.
- Andersen, T. B. et Jensen, P. S. 2013. «Is Africa's Recent Growth Sustainable?» Documents de discussion sur le commerce et l'économie, No 8, Département de gestion et de sciences économiques, université du sud du Danemark.
- Andreoni, A. 2011. «Productive Capabilities Indicators for Industrial Policy Design.» document de travail 17, UNIDO.
- Arbache, J. S. et Page, J. 2009. «How Fragile is Africa's Recent Growth?» *Journal of African Economies* 19 (1): 1-24.
- Bloom, D. E. et Sachs, J. D. 1998. «Geography, Demography and Economic Growth in Africa.» *Articles Brookings sur l'activité économique*, n° 2.
- Chang, H-J. (éd.). 2007a. *Institutional Change and Economic Development*. Londres: Anthem Press.
- Chang, H-J. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- Chang, H-J. 2007b. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Londres: Random House.
- Chang, H-J. 2010. *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*. Londres: Penguin Books.
- Collier, P. 2007. *The Bottom Billion: Why the poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press.
- Devarajan, S. et Fengler, W. 2012. «Is Africa's Recent Growth Sustainable?» *Le Maghreb face à de nouveaux enjeux mondiaux*, Institut français des relations internationales (Ifri).
- Diamond, J. 1997. *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*. New York, New York: Random House.
- Diamond, J. 2012. «What Makes Countries Rich or Poor?» *The New York Review of Books*. Extrait de <http://www.nybooks.com/articles/archives/2012/aug/16/why-nations-fail/>.
- Easterly, W. R. et Levine, R. E. 1997. «Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions.» *Quarterly Journal of Economics* 112:1203-50.
- ECA (Economic Commission for Africa). 2015. *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through trade*. Addis-Abeba: ECA.
- Faulkner, A. B. 1833. *Visit to Germany and the Low Countries*, vol. 2. Londres: Richard Bentley.
- Fengler, W. et Rowden, R. 2013. «How real is the rise of Africa.» *The Economist*, extrait de <http://econ.st/RkhhQ5>.
- Gulick, S. 1903. *Evolution of the Japanese*. New York: Fleming H. Revell.
- Hobsbawm, E. et Ranger, T. (éd.) 1983. *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ILO (International Labour Organization). 2014. *Global employment trends 2014: Risk of a jobless recovery?* Genève: ILO.
- IMF (International Monetary Fund). 2015. *Base de données World Economic Outlook*, consultée en juillet 2015.
- McKinsey. 2010. *Lions on the move: The progress and potential of African economies*. McKinsey & Company.
- Noman, A. et Stiglitz, J. E. 2011. «Strategies for African Development». Dans *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies* par A. Noman, K. Botchwey, H. Stein et J. E. Stiglitz (éd.). Oxford: Oxford University Press.
- Page, J. 2012. «Can Africa Industrialize?» *Journal of African Economies* 21 (2): 86-125.

CHAPITRE 3

- Radelet, S. 2010. *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way*. Baltimore: Brookings Institution Press.
- Robertson, C., Mhango, Y. et Moran, M. 2013. *The Fastest Billion: The Story Behind Africa's Economic Revolution*. Londres: Renaissance Capital.
- Russell, J. 1828. *A Tour in Germany*, vol. 1. Edimbourg: Archibald Constable & Co.
- Sachs, J. D. 2012. «Government, Geography and Growth.» *Foreign Affairs Magazine*, édition de septembre/octobre, extrait de <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/government-geography-and-growth>.
- Sachs, J. D. 2003. «Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income.» *National Bureau of Economic Research*, document de travail 9490, Cambridge, MA.
- Shelly, M. 1843. *Rambles in Germany and Italy*, vol. 1. Londres: Edward Monkton.
- Szirmai, A. et Verspagen, B. 2011. «Manufacturing and Economic Growth in Developing Countries, 1950 – 2005.» *United Nations University-MERIT Working Paper Series*, 2011-069.
- The Economist. 2000. «Hopeless Africa.» *The Economist*, 11 mai, extrait de <http://www.economist.com/node/333429>.
- The Economist. 2014. «Sorry, no vacancies.» *The Economist*, 29 mars, extrait de <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21599837-why-african-firms-create-so-few-jobs-sorry-no-vacancies>.
- WDI (World Development Indicators). 2015. *Base de données World Development Indicators*, consultée en juillet 2015.
- Webb, S. et Webb, B. 1978. *The Letters of Sidney and Beatrice Webb*. Édité par N. MacKenzie et J. MacKenzie, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, E. 1976. *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914*. Stanford: Stanford University Press.
- ACET (African Center for Economic Transformation). 2014. *African Transformation Report: Growth with Depth*. Accra: ACET.
- Amsden, A.H. et Singh, A. 1994. «The optimal degree of competition and dynamic efficiency in Japan and Korea.» *European Economic Review* 38: 941-951.
- Andreoni, A. 2011. «Productive Capabilities Indicators for Industrial Policy Design.» UNIDO, document de travail 17.
- Andreoni, A. 2014. «Structural learning: Embedding discoveries and the dynamics of production.» *Structural Change and Economic Dynamics* 29: 58-74.
- Andreoni, A. et Scazzieri, R. 2014. «Triggers of change: structural trajectories and production dynamics.» *Cambridge Journal of Economics* 38: 1391-1408.
- Aristotle. 2001. *The Basic Works of Aristotle*, édité par Richard McKeon. New York: Random House.
- Arrow, K. J. 1962. «The economic implications of learning by doing.» *The Review of Economic Studies*.
- Balassa, B. 1988. «The Lessons of East Asian Development: An Overview.» *Economic Development and Cultural Changes* 36 (3).
- Chang, H-J. 1994a. *The Political Economy of Industrial Policy*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Chang, H-J. 2006b. «How Important were the «Initial Conditions» for Economic Development? – East Asia vs. Sub-Saharan Africa.» Dans *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis, and the Future* par H-J. Chang. Londres: Zed Press et Penang: Third World Network.
- Chang, H-J. 2007b. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Londres: Random House.
- Chang, H-J. 2009. «Rethinking Public Policy in Agriculture – Lessons from History, Distant and Recent.» *Journal of Peasant Studies* (36) 3: 477-515.
- Chang, H-J. 2010. *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*. Londres: Penguin Books.

- Chang, H-J. 2011. «Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?» Dans Annual World Bank Conference on Development Economics 2010, Global: Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis par J. Lin et B. Pleskovic (éd.). Washington, District de Columbia: World Bank.
- Chang, H-J. 2014. *Economics: The User's Guide*. Londres: Penguin Books.
- Chang, H-J. et Evans, P. 2005. «The Role of Institutions in Economic Change». Dans *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory* par G. Dymksi et S. Da Paula (éd.). Londres: Zed Press.
- Chang, H-J., Andreoni, A. et Kuan, M. L. 2013. «International industrial policy experiences and the lessons for the UK.» UK Government Office for Science, *Future of Manufacturing Project: Document de preuve 4*.
- Dore, R. 1986. *Flexible Rigidities*. Londres: Athlon Press.
- ECA (Economic Commission for Africa). 2015. *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through trade*. Addis-Abeba: ECA.
- Evans, P.B. 2012. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Hausmann, R. et Rodrik, D. 2003. «Economic Development as Self-discovery.» *Journal of Development Economics* 72(2): 603-633.
- Hirschman, A. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- ILO (International Labour Organization). 2014. *Global employment trends 2014: Risk of a jobless recovery?* Genève: ILO.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaldor, N. 1966. *Causes of the Slow Growth in the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lall, S. 1992. «Technological Capabilities and Industrialization.» *World Development* 20(2): 165-186.
- Lall, S. 2001. *Competitiveness, Technology and Skills*. Cheltenham, Royaume-Uni et Northampton, États-Unis: Edward Elgar.
- Lall, S. et Teubal, M. (1998). «'Market-Stimulating' Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia.» *World Development* 26 (8): 1369-1385.
- Landesmann, M. (1992). «Industrial Policies and Social Corporatism.» Dans *Social Corporatism: A Superior Economic System* par J. Pekkarinen, M. Pohjola, et R. Rowthorn (éd.). New York: Oxford University Press.
- Lin, J. Y. 2012. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, District de Columbia: World Bank.
- Lin, J. Y. et Chang, H-J. 2009. «Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang.» *Development Policy Review* 27(5): 483-502.
- Loasby, B. 1999. *Knowledge, Institutions and Evolution in Economics*. Routledge: Londres et New York.
- Nissanke, M. 2010. «Issues and Challenges for Commodity Markets in the Global Economy: An Overview.» Dans *Commodities, Governance and Economic Development Under Globalization* par Nissanke, M. et Mavrotas, G. (éd.). Londres: Palgrave Macmillan.
- Nurkse, R. (1952). «Some International Aspects of the Problem of Economic Development.» *The American Economic Review* 42(2): 571-583.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2013a. *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*. Paris: OECD.
- Pritchett, L., Woolcock, M. et Andrews, M. 2012. «Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation.» UNU-WIDER, document de travail No 2012/63.
- Rodrik, D. 2004. «Industrial Policy for the Twenty-First Century.» Document préparé pour l'UNIDO. John F. Kennedy School of Government, Boston, MA.

CHAPITRE 4

- Rodrik, D. 2008. «Normalizing Industrial Policy.» Commission on Growth and Development. Document de travail No 3. Washington, District de Columbia: Banque mondiale.
- Rosenstein-Rodan, P. N. 1943. «Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe.» *The Economic Journal* 53 (210/211): 202-211.
- Scitovsky, T. 1954. «Two Concepts of External Economies.» *The Journal of Political Economy* 62 (2): 143-151.
- Spraos, J. 1983. *Inequalising Trade?: A Study of Traditional North/South Specialisation in the Context of Terms of Trade Concepts*. Oxford: Oxford University Press.
- Toner, P. 1999. *Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development*. New York: St. Martin's Press.
- Toye, J. 1987. *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-revolution in Development Economics*. Oxford: Blackwell.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. New York: Oxford University Press.
- ACET (African Center for Economic Transformation). 2014. *African Transformation Report: Growth with Depth*. Accra: ACET.
- Agosin, M., Larrain, C. et Grau, N. 2010. «Industrial Policy in Chile.» IDB, document de travail, No IDB-WP-170, Washington, District de Columbia: Inter-American Development Bank.
- Akram, H.R. 2015. *La casa que construyo Hayek: La historia del modelo economico neoliberal in Chile*. Ediciones UDP.
- Amsden, A. 1985. «The State and Taiwan's Economic Development». In P. Evans, D. Ruschemeyer et T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anderson, B. et Klimov, Y., 2012. «Uzbekistan: Trade Regime and Recent Trade Developments.» University of Central Asia, document de travail.
- Andreoni, A. et Chang, H-J. 2014. «Agricultural policy and the role of intermediate institutions in production capabilities transformation: Fundacion Chile and EMBRAPA in action». Document présenté à la conférence annuelle DRUID, Copenhague, du 16 au 18 juin 2014.
- Angie, T. N. 2004. «Linking Growth With Equity? The Vietnamese Textile and Garment Industries Since Doi Moi.» Dans *Reaching for the Dream: Challenges for Sustainable Development in Vietnam* par M. Beresford et T.N. Angie (éd.). Londres: Routledge
- Ariffin, N. et Figueiredo, P. 2004. «Internationalization of innovative capabilities: counter-evidence from the electronics industry in Malaysia and Brazil.» *Oxford Development Studies* 32: 559-583.
- Arvanitis, R. et Qiu, H. 2008. «Research for Policy Development: Industrial Clusters in South China». Dans *Fuelling Economic Growth* par M. Graham et J. Woo (éd.). Ottawa: Practical Action Publishing.
- Athukorala, P. et Menon, J. 1999. «Outward Orientation and Economic Development in Malaysia.» *World Economy* 22 (1): 119-39.

- Autobusiness. 2013. «Automotive Industry of Uzbekistan.» Russian Marketing Magazine, extrait de <http://www.abiz.ru/en/170/297/488/?nid=816&a=entry.show>.
- Bairoch, P. (1993). *Economics and World History – Myths and Paradoxes*. Brighton, Wheatsheaf.
- Barbieri, E., Di Tommaso, M. R., et Bonnini, S. 2012. «Industrial Development Policies and Performances in Southern China: Beyond the Specialised Industrial Cluster Program» *China Economic Review* 23: 613-625.
- Bendini, R. 2013. «Uzbekistan: Selected trade and economic issues», séance d'information politique, Policy Department Directorate-General for External Policies, Strasbourg: le Parlement européen
- Block, F. 2008. «Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States». *Politics and Society* 36 (2): 169-206.
- Brisco, N. 1907. *The Economic Policy of Robert Walpole*. New York: The Columbia University Press.
- Chang, H-J. (éd.) 2007a. *Institutional Change and Economic Development*. Londres: Anthem Press.
- Chang, H-J. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- Chang, H-J. 2004. «Regulation of Foreign Investment in Historical Perspective.» *European Journal of Development Research* 16 (3): 687-715.
- Chang, H-J. 2006b. «How Important were the «Initial Conditions» for Economic Development? – East Asia vs. Sub-Saharan Africa». Dans *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis, and the Future* par H-J. Chang. Londres: Zed Press et Penang: Third World Network.
- Chang, H-J. 2007b. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Londres: Random House.
- Chang, H-J. 2009. «Rethinking Public Policy in Agriculture – Lessons from History, Distant and Recent.» *Journal of Peasant Studies* (36) 3: 477-515.
- Chang, H-J. 2011. «Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?» Dans *Annual World Bank Conference on Development Economics 2010, Global: Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis* par J. Lin et B. Pleskovic (éd.). Washington, District de Columbia: World Bank.
- Chang, H-J., Andreoni, A. et Kuan, M. L. 2013. «International industrial policy experiences and the lessons for the UK.» UK Government Office for Science, Future of Manufacturing Project: Document de preuve 4.
- Chang, H-J., Andreoni, A. et Kuan, M. L. 2014. «Productive Capabilities Transformation: Institutions, Linkages, and Policies for Manufacturing Growth and Employment. Document de référence pour le World of Work Report, 2014 – Developing with Jobs. Genève: ILO (International Labour Organization).
- Cohen, S. 1977. *Modern Capitalist Planning: The French Model*, 2ème édition. Berkeley: University of California Press.
- Dinh, H. 2013. *Light Manufacturing in Vietnam: Creating Jobs and Prosperity in a Middle-Income Economy*. Washington, District de Columbia: World Bank.
- Dubal. 2009. *1979-2009: 30 Years of Excellence*. Dubai: Dubai Aluminium).
- ECA (Economic Commission for Africa). 2015. *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through trade*. Addis-Abeba: ECA.
- EIU (Economist Intelligence Unit). 2012. «Ethiopia: at an economic crossroads». Londres: The EIU.
- EPU (Malaysia Economic Planning Unit). 2010. *Tenth Malaysia Plan: 2011-2015*. Putrajaya: EPU.
- Ernst & Young, 2013a. «An overview of the Russian and CIS automotive industry», extrait de [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Automotive-survey-2013-ENG/\\$FILE/Automotive-survey-2013-ENG.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Automotive-survey-2013-ENG/$FILE/Automotive-survey-2013-ENG.pdf)

- Ernst & Young, 2013b. «Planning to deliver». Dynamics 8: 16-18, extrait de [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Dynamics_collaborating_for_growth/\\$-FILE/EY-Dynamics%20African%20dawn.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Dynamics_collaborating_for_growth/$-FILE/EY-Dynamics%20African%20dawn.pdf).
- ETN. 2014. «Rwanda tops Africa again at International Tourism Bourse.» ETN Global Travel Industry News, 11 mars, extrait de <http://www.eturbonews.com/43534/rwanda-tops-africa-again-international-tourism-bourse>.
- Evans, P.B. 2012. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferraz, J. C., Nassif, A., et Oliva, R. 2009. *Avanços, Desafios e Oportunidades para Políticas de Desenvolvimento Produtivo na América Latina*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Ferri, G. et Liu, L. 2010. «Honor Thy Creditors Before Thy Shareholders: Are the Profits»
- Figueiredo, P. N. 2008. «Industrial Policy Changes and Firm-Level Technological Capability Development: Evidence from Northern Brazil» *World Development* 36(1): 55-88.
- Fundacion Chile. 2005. «Fundación Chile: 29 Years Fostering Innovative Business Development in Key Chilean Clusters». Document présenté au séminaire Workshop on Generating and Sustaining Growth Without Picking Winners: études de cas sur les nouveaux organismes de politiques industrielles, Institut de la Banque mondiale, Washington, District de Columbia.
- Gebreyesus, M. 2011. «Industrial Policy and development in Ethiopia: Evolution and present experimentation». Initiative de croissance pour l'Afrique de la Brookings Institution, Banque africaine de développement, Université des Nations Unies: Apprendre la compétitivité, Document de travail n° 6.
- Ghanem, S. 2001. «Industrialization in the UAE». Dans *United Arab Emirates: A New Perspective*. par I. Abed et P. Hellyer (éd.). Londres: Trident Press.
- GM Media. 2011. Extrait de http://media.gm.com/media/us/en/gm/news.detail.html/content/Pages/news/us/en/2011/Nov/1115_uzbek.html.
- Gopal, J. 1999. «Malaysia's Palm Oil Refining Industry: Policy, Growth, Technical Change, and Competitiveness.» Dans *Industrial Technology Development in Malaysia: Industry and Firm Studies* par Jomo K. S., G. Felker, et R. Rasiah (éd.), Londres: Routledge.
- Gouvernement du Brésil. 2008. *Productive Development Policy: Innovation and Investment for Sustainable Growth*. Brasilia: Gouvernement du Brésil.
- Gustafsson, F. 2007. «Malaysian Industrial Policy, 1986-2002.» Dans *Malaysian Industrial Policy* par Jomo K. S. (éd.). Singapour: NUS Press.
- Hall, P. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hosono, A., et Hongo, Y. 2012. *Cerrado Agriculture: A Model of Sustainable and Inclusive Development*. Tokyo: Japan International Cooperation Agency Research Institute. <http://www.miiit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/15130615.html>
- Hui, L. et Canak, W. 1981. «The Political Economy of State Policies in Malaysia.» *Journal of Contemporary Asia* 11 (2): 208-24.
- IEA (International Energy Agency) 2014. *Africa Energy Outlook: A Focus on Energy Prospects in Sub-Saharan Africa*. Paris: IEA.
- IMF (International Monetary Fund). 2015. Base de données World Economic Outlook, consultée en juillet 2015.
- Jomo, K. S. et Rock, M. 1998. *Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries*. Genève: UNCTAD.
- Karimov, I A. 2009. The global financial-economic crisis, ways and measures to overcome it in the conditions of Uzbekistan: (based on the book by I. Karimov, President of the Republic of Uzbekistan). International conference, 22 mai 2009, Tashkent.

- Katzenstein, P. J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kirby, W. C. 1990. «Continuity and Change in Modern China: Economic Planning on the Mainland and on Taiwan, 1943-1958». *The Australian Journal of Chinese Affairs* (24): 121-141.
- Kume, H. 1989. *A Proteção Efetiva Proposta na Reforma Tarifária de 1988*. Rio de Janeiro: Funcex. Hay 2001
- Kupfer, D. 2012. «Case Studies of Successful and Unsuccessful Industrial Policies: The Case of Brazil». Présentation à la table ronde de la Banque mondiale sur la nouvelle conception de la politique industrielle, Washington, District de Columbia (22-23 mai).
- Lall, S. 1995. «Malaysia: Industrial Success and the Role of the Government». *Journal of International Development* 7 (5): 759-73.
- List, F. 1885. *The National System of Political Economy*, traduit de l'original en allemand publié en 1841 par Sampson Lloyd. Londres: Longmans, Green, and Company.
- Liu, L. 2005. *China's Industrial Policies and the Global Business Revolution: The Case of the Domestic Appliance Industry*. Oxford: Routledge.
- Marukawa, T. 2011. «Technology Acquisition by Indigenous Firms: The Case of the Chinese and Indian Automobile Industries». Dans *Industrial Dynamics in China and India: Firms, Clusters, and Different Growth Paths* par M. Ohara, M. Vijayabaskar, et H. Lin (Éd). Basingstoke: Macmillan Publishers Limited.
- MATRADE (Malaysia's external Trade Development Corporation). 2015. Électricité et électronique <http://www.matrade.gov.my/en/home>
- Matthey, H., Fabiosa, J. et Fuller, F. 2004. «Brazil: The Future of Modern Agriculture». MATRIC, document d'information, mai.
- Mazzucato, M. 2013. *The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*, Londres: Anthem Press.
- McKinley, T. 2010. «The Puzzling Success of Uzbekistan's Heterodox Development». *Development Viewpoint*, janvier, pages 1-2
- MIIT (Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China). 2013. *Guide relatif aux fusions et acquisitions d'entreprises pour accélérer la croissance d'industries clés*. Obtenu le 14 février 2013 auprès du Ministère de l'industrie et des technologies de l'information de la République populaire de Chine:
- Milward, A et Saul, S. 1979. *The Economic Development of Continental Europe 1780-1870*, 2ème édition. Londres: George Allen et Unwin.
- MITI (Malaysia Ministry of International Trade and Industry) 2006. *IMP3: Third Industrial Master Plan, 2006-2020: Malaysia - Towards Global Competitiveness*. Kuala Lumpur: Percetakan Nasional Malaysia Berhad.
- MOFED (Ethiopia Ministry of Finance and Economic Development). 2012. *Macroeconomic Developments in Ethiopia: Annual Report 2010/11*. Addis-Abeba: MOFED.
- MOFEP (Rwanda Ministry of Finance and Economic Development). 2000. *Rwanda Vision 2020*. Kigali: MOFEP
- MOI (Ethiopia Ministry of Industry). 2015. *Données relatives aux performances d'exportation de l'industrie du cuir et des produits en cuir et des industries du textile et des vêtements*. Non publié. Addis-Abeba: Ministère de l'industrie.
- MOTAI (Rwanda Ministry of Trade and Industry) 2011. *National Industrial Policy*. Kigali: MOTAI.
- MOTAI (Rwanda Ministry of Trade and Industry). 2009. *Rwanda Industrial Master Plan 2009-2020: Achieving Global Competitiveness*. Kigali: MOTAI.
- Mowery, D. et Rosenberg, N. 1993. «The U.S. National Innovation System». Dans *National Innovation Systems – A Comparative Analysis* par R. Nelson (éd.). Oxford, Oxford University Press.
- MPOB (Malaysian Palm Oil Board). 2013. *Malaysian Oil Palm Statistics 2012*. Selangor: MPOB.

- Nem Singh, J. 2010. «Governing the Extractive Sector: The Politics of Globalisation and Copper Policy in Chile.» *Journal of Critical Globalisation Studies* 3: 60-88.
- Nielsen, H. et Spenceley, A. 2010. «The success of tourism in Rwanda – Gorillas and more», Joint paper of the World Bank and The Netherlands Development Organisation (SNV), prepared for The African Success Story Study.
- Nolan, P. 2001. *China and the Global Economy: National Champions, Industrial Policy, and the Big Business Revolution*. New York: Palgrave.
- NPC (Ethiopia National Planning Commission). 2015. *Growth and Transformation Plan 2 2015-2020*. Addis-Abeba: NPC.
- Ocampo, J. A. 2006. «Latin America and the World Economy in the Long Twentieth Century». Dans *The Great Divergence: Hegemony, Uneven Development and Global Inequality* par K. S. Jomo. New York: Oxford University Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1999. *Boosting Innovation: The Cluster Approach*. Paris: OECD.
- of Chinese State-Owned Enterprises Real?» *Asian Economic Papers* 9 (3): 50-71.
- Ohno, K. 2011. «Policy Procedure and Organization for Executing High Priority Industrial Strategies». Document présenté au 7ème Forum de haut niveau à Addis Ababa, Éthiopie.
- Oqubay, A. 2015. *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, J. 2012. «Can Africa Industrialize?» *Journal of African Economies* 21 (2): 86-125.
- Perkins, D. et Anh, V. 2009. «Vietnam's Industrial Policy: Designing Policies for Sustainable Development», *Articles du dialogue sur les politiques de l'UNDP-Harvard*, n° 1.
- Piore, M. J., et Sabel, E. C. 1984. *The Second Industrial Divide: Possibilities For Prosperity*. New York: Basic Books.
- Pletcher, J. 1991. «Regulation with Growth: The Political Economy of Palm Oil in Malaysia.» *World Development* 19 (6): 623-636.
- Pomfret, R. 2000. «The Uzbek Model of Economic Development 1991-99.» *Economics of Transition* 8 (3): 733-748.
- Poncet, S. 2010. «Inward and Outward FDI in China». Dans *China and the World Economy* par D. Greenaway, C. Milner, et S. Yao (Éd.). Croydon: Palgrave Macmillan.
- Rasiah, R, et Shari, I. 2001. «Market, Government and Malaysia's New Economic Policy.» *Cambridge Journal of Economics* 25 (1): 57-78.
- Rasiah, R. 2006. «Explaining Malaysia's Export Expansion in Palm Oil and Related Products.» Dans *Technology, Adaptation and Exports: How Some Developing Countries Got It Right* par V. Chandra (éd.). Washington, District de Columbia: Banque mondiale.
- Rasiah, R. 2010. «Are Electronics Firms in Malaysia Catching up in the Technology Ladder?» *Journal of the Asia Pacific Economy* 15 (3): 301-19.
- Rock, M. et Sheridan, M. 2007. «The Political Economy of Industrial Policy in Malaysia.» Dans *Malaysian Industrial Policy* par Jomo K. S. (éd.). Singapour: NUS Press.
- Roehrig, M. 1994. *Foreign Joint Ventures in Contemporary China*. New York: St. Martin's Press.
- ROR (Republic of Rwanda). 2013. *Economic Development and Poverty Reduction Strategy 2013-2018*. Kigali: ROR.
- Rossi, I. 1995. «Desarrollo y Competitividad del Sector Forestal-Maderero» dans *Auge Exportador Chileno: Lecciones y Desafíos Futuros* par P. Meller et R. Sáez (éd.). Santiago, Chili: Dolmen and CIEPLAN.
- Senturk, Ö. 2011. «The shipbuilding industry in Vietnam». *OECD Journal: General Papers*, Vol. 2010/3.
- Shihab, M. 2001. «Economic Development in the UAE.» dans *United Arab Emirates: A New Perspective* par I. Abed et P. Hellyer (éd.). Londres: Trident Press.

- Smith, A. 1937. *An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations*, édité avec une introduction, des notes, un sommaire minime et un index approfondi par Edward Cannan, avec une introduction par Max Lerner, originellement publié en 1776. New York: Random House.
- Statista. 2014. "Largest shipbuilding nations in 2014, based on completions in tonnage (in 1,000s)." Retrieved from <http://www.statista.com/statistics/263895/shipbuilding-nations-worldwide-by-cgt/> .
- Thang, T. D. 2013. Réunion du OECD Steel Committee à Paris, France, 1-2 juillet 2013. Extrait de <http://bit.ly/1MxGR2c>.
- UN. 2013. Thematic report on challenges and lessons in combating contemporary forms of slavery. Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des ressources humaines, A/HRC/24/43, 1er juillet 2013.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2014a. *Services Policy Review: Rwanda*. Genève: UNCTAD.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) STAT. 2015. Base de données des statistiques de l'UNCTAD, consultée en juin 2015.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2011. *The Least Developed Country Report 2011: The Potential of South-South Cooperation for inclusive and Sustainable Development*. Genève: UNCTAD.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2013. «Development Focus Survey. The Uzbekistan Auto Industry: Sources of Growth Outside the Sector», Centre de recherche économique et Bureau national de l'UNDP en Ouzbékistan.
- UZA (Uzbekistan National News Agency). 2008. Extrait de <http://uza.uz/en/business/one-million-cars-produced-at-asaka-plant-27.11.2008-552>.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- WDI (World Development Indicators). 2015. Base de données World Development Indicators, consultée en juillet 2015.
- Banque mondiale. 2013. *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, District de Columbia: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2013. *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, District de Columbia: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2014. *3rd Ethiopia Economic Update: Strengthening Export Performance Through Improved Competitiveness*. Washington, District de Columbia: Banque mondiale.
- Raisah, R. 2010. Are electronics firms in Malaysia catching up in the technology ladder? *Journal of Asia Pacific Economy*,
- World Steel. 2014. «World Steel in Figures 2014», Bruxelles: World Steel Association.
- WTO (World Trade Organization) 1997. «Trade Policy Review, Malaysia, Report PRESS/TPRB/67», 1er décembre 1997, Genève: WTO.
- WTO (World Trade Organization). 2014. «Trade Policy Review, Malaysia, Secretariat Report WT/TPR/S/292», 27 janvier 2014, Genève: ZWTO (World Trade Organization) https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/s292_e.pdf.
- WTO (World Trade Organization). 2015. Base de données des statistiques de l'OMC, consultée en juin 2015
- Yu, Q. 1999. *The Implementation of China's Science and Technology Policy*. Westport, CT: Quorum Books.
- Zenawi, M. 2012. «States and Markets: Neoliberal Limitations and the Case for a Developmental State». Dans *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies* par A. Noman, K. Botchwey, H. Stein, et J. E. Stiglitz (éd.). Oxford: Oxford University Press.
- Zhang, X. et Long, G. 1997. *China's Industrial Policies in the Process of Marketization*. Dans *Industrial Policies in East Asia* par S. Masuyama, D. Vandenbrink et S. Chia (éd.). Tokyo: Nomura Institute.

CHAPITRE 5

- Ado, R., 2013. «Local content policy and the WTO rules of trade-related investment measures (TRIMS): the pros and cons.» *International Journal of Business and Management Studies* 2:137–146.
- AfDB-OECD-UNDP (African Development Bank, Organization for Economic Cooperation and Development, United Nations Development Programme). 2014. *African Economic Outlook 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialisation*. Abidjan: AfDB.
- Akyuz, Y. 2005. «The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at Stake for Developing Countries.» No. 24, TWN Trade and Development Series. Penang: Third World Network.
- Alves, E. 2010. *EMBRAPA: A success story of institutional innovation*. Brasilia, Brazilian Agricultural Research Corporation.
- Anderson, S. 2009. *Policy Handcuffs in the Financial Crisis: How U.S. Trade and Investment Policies Limit Government Power to Control Capital Flows*. Washington, District de Columbia: Institute for Policy Studies.
- Bercovitz-Rodriguez, A. 1990. *Historical Trends in Protection of Technology in Developed Countries and their Relevance for Developing Countries*. Genève: UNCTAD.
- Bigsten, A. et Söderbom, M. 2009. *African Firms in The Global Economy*. Göteborg: Département de sciences économiques, université de Gothenburg.
- Bouet, A. and Laborde, D. 2010. «Economics of Export Taxation in a Context of Food Crisis: A Theoretical and CGE Approach Contribution». document de réflexion n° 00994, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Bronckers, M.C.E.J. 1995. «WTO Implementation in the European Community: Anti-dumping, Safeguards and Intellectual Property.» *Journal of World Trade* 29: 73–95.
- Brown, A. et Stern, R. 2006. «Global market integration and national sovereignty.» *The World Economy* 29: 257–279.
- Chang, H-J. 1997. «Institutional Structure and Economic Performance – the Korean Case.» *Asia-Pacific Development Journal* 4(1).
- Chang, H-J. 2001. «Intellectual Property Rights and Economic Development: Historical Lessons and Emerging Issues.» *Journal of Human Development* 2: 287–309.
- Chang, H-J. 2006a. «Industrial Policy in East Asia – Lessons for Europe.» *EIB Papers* 11(2): 106 – 132.
- Chang, H-J., Andreoni, A. et Kuan, M. L. 2013. «International industrial policy experiences and the lessons for the UK.» UK Government Office for Science, Future of Manufacturing Project: Document de preuve 4.
- Cherif, R. et Hasanov, F. 2015. «The Leap of the Tiger: How Malaysia Can Escape the Middle-Income Trap.» IMF, document de travail, WP/15/131. Washington, District de Columbia: Fonds monétaire international.
- Correa, C. 2000. *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries: The TRIPS Agreement and Policy Options*. Londres et New York: Zed Books.
- Dicaprio, A. et Gallagher, K. 2006. «WTO and the Shrinking of Development Space-How Big is the Bite.» *The Journal of World Investment and Trade* 7: 781.
- Dicken P. 2011. *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*, 6th ed. New York: Guilford Press.
- Dolan C. et Humphrey J. 2004. «Changing Governance Patterns in the Trade in Fresh Vegetables between Africa and the United Kingdom.» *Environment and Planning A* 36(3): 491-509.
- EC (European Commission). 2015. Schéma généralisé de préférences, extrait de http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index_en.htm.
- ECA (Economic Commission for Africa). 2013. *Economic Report on Africa 2013: Making the Most of Africa's Commodities*. Addis-Abeba: ECA.

- ECA (Economic Commission for Africa). 2015. *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through trade*. Addis-Abeba: ECA.
- Farole T. et Winkler D. (éd.) 2014. *Making Foreign Direct Investment Work in Sub-Saharan Africa: Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains*. Washington, District de Columbia: Banque mondiale.
- Financial Times. 2014. «FT 500 2014». 27 juin, extrait de <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/988051be-fdee-11e3-bd0e-00144feab7de.html>.
- Fontagne, L., Laborde, D. and Mitaritonna, C. 2011. «An impact study of the economic partnership agreements in the six ACP regions». *Journal of African Economies* 20 (2): 179-216.
- Frankel, J. et Romer, D. 1999. «Does Trade Cause Growth?» *American Economic Review* 89(3).
- Gallagher, K. P et Zarsky, L. 2007. *The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley*. Boston: MIT Press.
- Gallagher, K.P. 2005. *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. Londres: Zed Books,
- Gallagher, K.P., 2010. *Policy Space to Prevent and Mitigate Financial Crises in Trade and Investment Agreements*. G-24 Discussion Paper Series. New York: Organisation des Nations Unies.
- Gereffi, G. 1994. «The Organisation of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How US Retailers Shape Overseas Production Networks». Dans *Commodity Chains and Global Capitalism* par G. Gereffi et M. Korzeniewicz (éd.). Westport: Greenwood Press.
- Gereffi, G. et Lee, J. 2012. «Why the World Suddenly Cares about Global Supply Chains.» *Journal of Supply Chain Management* 48 (3): 24–32.
- Gereffi, G., K. Fernandez-Stark et P. Philos. 2011. *Skills for Upgrading: Workforce Development and Global Value Chains in Developing Countries*. Duke Center on Globalization, Governance and Competitiveness, Duke University.
- Gerster, R. 2001. *Patents and Development: Lessons Learn from the Economic History of Switzerland*. Genève: Third World Network.
- Gu, W. et Yabuuchi, S. 2003. «Local content requirements and urban unemployment.» *International Review of Economics and Finance* 12: 481–494.
- Hagan, S. 2000. «Transfer of Funds.» UNCTAD Series on Issues in International Investment, Genève: UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).
- Hirschman, A. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Huff, W. 1995. «The Developmental State, Government and Singapore's Economic Development Since 1960.» *World Development* 23 (8): 1421-1438.
- Huff, W. 1999. «Singapore's Economic Development: Four Lessons and Some Doubts.» *Oxford Agrarian Studies* 27 (1): 33-55.
- Humphrey, J. 2008. «Private Standards, Small Farmers and Donor Policy: EUREPGAP in Kenya.» Document de travail de l'Institut des études de développement, No 308, Sussex University.
- Kaplinsky, R. 2005. *Globalization, Inequality and Poverty: Between a Rock and a Hard Place*. Cambridge: Polity Press.
- Kaplinsky, R. 2013. «Walking (Stumbling?) on Two Legs: Meeting SSAs Industrialisation Challenge». Dans *The Industrial Policy Revolution II: Africa in the 21st Century* par J. Stiglitz, J. Lin et E. Patel (éd.). New York: Palgrave Macmillan.
- Kaplinsky, R. et Morris, M. 2001. *Handbook for value chain research*. Ottawa: Centre de recherches pour le développement international.
- Kee, H.L. et Tang, H. 2013. «Domestic Value Added in Chinese Exports: Firm-level Evidence.» *Numéros de classement JEL: F2*.
- Krueger, A. 2005. «De Tocqueville's «Dangerous Moment»: The Importance of Getting Reforms Right.» *The World Economy* 28: 749–763.

- Kumar, N. 2003. «Intellectual Property Rights, Technology and Economic Development: Experiences of Asian Countries.» *Economic and Political Weekly* 38: 209–226.
- Kumar, N. 2005. «Performance Requirements as Tools of Development Policy: Lessons from Developed and Developing World». Dans *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions* par K. Gallagher (éd.). Londres: Zed Books.
- Lall, S. 1995. «Malaysia: Industrial Success and the Role of the Government.» *Journal of International Development* 7 (5): 759–73.
- Lall, S. 2000. «Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues.» QEH, série de documents de travail, 48, Queen Elizabeth House, Oxford University.
- Le Roux, M. 2015. «South Africa's Revocation of Its Bilateral Investment Treaties – Analysis.» *Eurasia Review*, extrait de <http://www.eurasiareview.com/05052015-south-africas-revocation-of-its-bilateral-investment-treaties-analysis/>.
- Maskus, K. 1997. «Implications of Regional and Multilateral Agreements for Intellectual Property Rights.» *World Economy* 20: 681-94.
- Maskus, K. E. 2000. *Intellectual property rights in the global economy*. Washington, District de Columbia: Peterson Institute.
- Mayer, J. 2009. «Policy space: what, for what, and where?» *Development Policy Review* 27: 373–395.
- Memedovic, O. 2004. «Inserting Local Industries into Global Value Chains and Global Production Networks: Opportunities and Challenges for Upgrading.» Document de travail, Vienne: UNIDO.
- Mevel, S., Valensisi, G. and Karingi, S. 2015. «The EPAs and Africa's regional integration». *Bridges Africa* 4 (6): 14-16.
- Milberg, W. et Winkler, D. 2013. *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milberg, W., Jiang, X. et Gereffi, G. 2014. «Industrial Policy in the era of vertically specialized industrialization». Dans *Transforming economies: making industrial policy work for growth, jobs and development* par J. Salazar-Xirinachs, I. Nübler et R. Kozul-Wright (éd.). Genève: UNCTAD et ILO.
- MOFED (Ethiopia Ministry of Finance and Economic Development). 2010. *Growth and Transformation Plan*. Addis-Abeba: MOFED.
- Nolan, P. 2007. *The Global Business Revolution and the Cascade Effect: Systems Integration in the Aerospace, Beverages and Retail Industries*. Londres: Palgrave Macmillan.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2013b. *Interconnected Economies: Benefitting from Global Value Chains*. Paris: OECD.
- Rasiah, R. 2003. «Foreign ownership, technology and electronics exports from Malaysia and Thailand» *Journal of Asian Economics* 14: 785–811.
- Rasiah, R. 2005. «Trade-related Investment Liberalization under the WTO: The Malaysian Experience» *Global Economic Review* 34: 453–471.
- Roehrig, M. 1994. *Foreign Joint Ventures in Contemporary China*. New York: St. Martin's Press.
- Sachs, J. et Warner, A. 1995. «Economic Reform and the Process of Global Integration». *Brookings Paper on Economic Activity*, no. 1.
- Safadi, R. et Laird, S. 1996. «The Uruguay Round Agreements: Impact on Developing Countries» *World Development* 24: 1223–1242.
- Salacuse, J. 2010. *The Law of Investment Treaties*. Oxford: Oxford University Press.
- Shadlen, K. 2005. «Exchanging development for market access?: Deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements.» *Review of International Political Economy* 12: 750–775.
- Steers, R. M. 1998. *Made in Korea: Chung Ju Yung and the Rise of Hyundai*. Londres: Routledge.

- Takechi, K. et Kiyono, K. 2003. «Local content protection: specific-factor model for intermediate goods production and market segmentation.» *Japan and the World Economy* 15: 69–87.
- The Guardian. 2010. «Wal-Mart, the US retailer taking over the world by stealth.» The Guardian, 12 janvier, extrait de <http://www.theguardian.com/business/2010/jan/12/walmart-companies-to-shape-the-decade>.
- Thrasher, R. et Gallagher, K. 2008. «21st Century Trade Agreements: Implications for Long-Run Development Policy.» The Pardee Papers, No. 2, Centre Frederick S. Pardee pour l'étude de l'avenir à plus long terme, université de Boston.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2014b. *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*, Genève: UNCTAD.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2007. *The Least Developed Country Report: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development*. Genève: UNCTAD.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2013. *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Genève: UNCTAD.
- USTR (United States Trade Representative). 2004. «Intellectual Property Chapters in Free Trade Agreements.» Extrait de https://ustr.gov/archive/Trade_Sectors/Intellectual_Property/IP_Chapters_in_FTAs/Section_Index.html.
- USTR (United States Trade Representative). 2010. «The United States Challenges China's Non-Compliance In WTO Steel Dispute.» Extrait de <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/January/US-challenges-Chinas-non-compliance-in-WTO-steel-dispute>.
- USTR (United States Trade Representative). 2012. «Fact Sheet: WTO Case Challenging Chinese Subsidies.» Extrait de <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2012/september/wto-case-challenging-chinese-subsidies>.
- USTR (United States Trade Representative). 2013. «Seventh Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended.» Extrait de <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2013/seventh-report-atpa>.
- USTR 2013 (United States Trade Representative). «Seventh Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act, as Amended». Washington, District de Columbia: USTR.
- Vernon, R. 1966. «International investment and international trade in the product life cycle.» *Quarterly Journal of Economics* 80: 190-207.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wade, R. 2012. «How can Low-Income Countries Accelerate their Catch-Up with High-Income Countries?: The Case for Open-Economy Industrial Policy». Dans *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies* par A. Noman, K. Botchwey, H. Stein, et J. E. Stiglitz (éd.). Oxford: Oxford University Press.
- WDI (World Development Indicators). 2015. *Base de données World Development Indicators*, consultée en juin 2015.
- Westphal, L. 1990. «Industrial policy in an export-propelled economy: lessons from South Korea's experience.» *Journal of Economic Perspectives* 4 (3): 41-59.
- Banque mondiale. 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, District de Columbia: Banque mondiale.
- WTO. (World Trade Organization) (éd.). 2012. *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice*, 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Les pays africains sont en cours de mettre en oeuvre des moyens pour améliorer et promouvoir le développement des secteurs à plus forte productivité, en particulier le secteur manufacturier, mais aussi certains services à haute valeur ajoutée. Un des éléments clés est le besoin d'étendre le secteur industriel, qui fournit des opportunités pour créer l'emploi, l'intégration et la valeur ajoutée tout en engrangeant des dividendes dans l'exportation et la génération des revenus.

Ce rapport spécialisé est destiné à contribuer au processus de réflexion pour la conception et la mise en oeuvre des politiques industrielles transformatrices. Il vise à servir comme référence pour assister les Etats membres ainsi que pour fournir des stratégies concrètes pour l'intégration des politiques industrielles dans les plans nationaux de développement.