

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 Salmenes 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 Salmenes 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 Salmenes 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, décela 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.

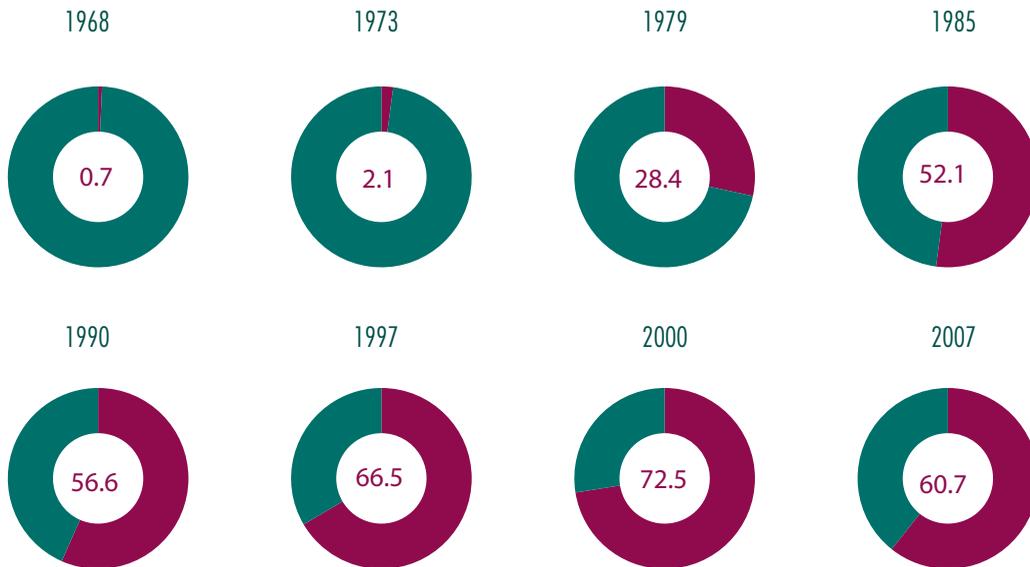
Les firmes tournées vers l'exportation furent particulièrement favorisées par le gouvernement. Elles profitèrent d'un grand nombre de subventions pour la formation, l'exportation et les activités de R et D. Elles furent aussi les bénéficiaires de ristournes de droits ainsi que d'incitations à l'exportation 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 décrit 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).

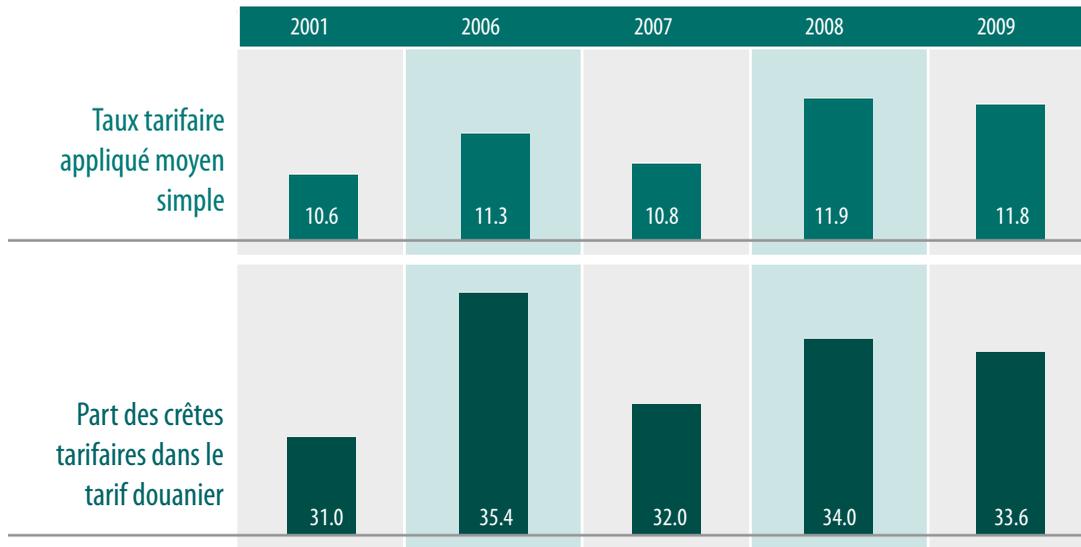
Ceci a provoqué un feu roulant de critiques de la part des institutions financières internationales et des principaux économistes, ainsi que des prédictions d'échec imminent. En 2001, le FMI a retiré son représentant permanent du pays après que Tashkent ait failli à répondre à ses obligations en tant 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)



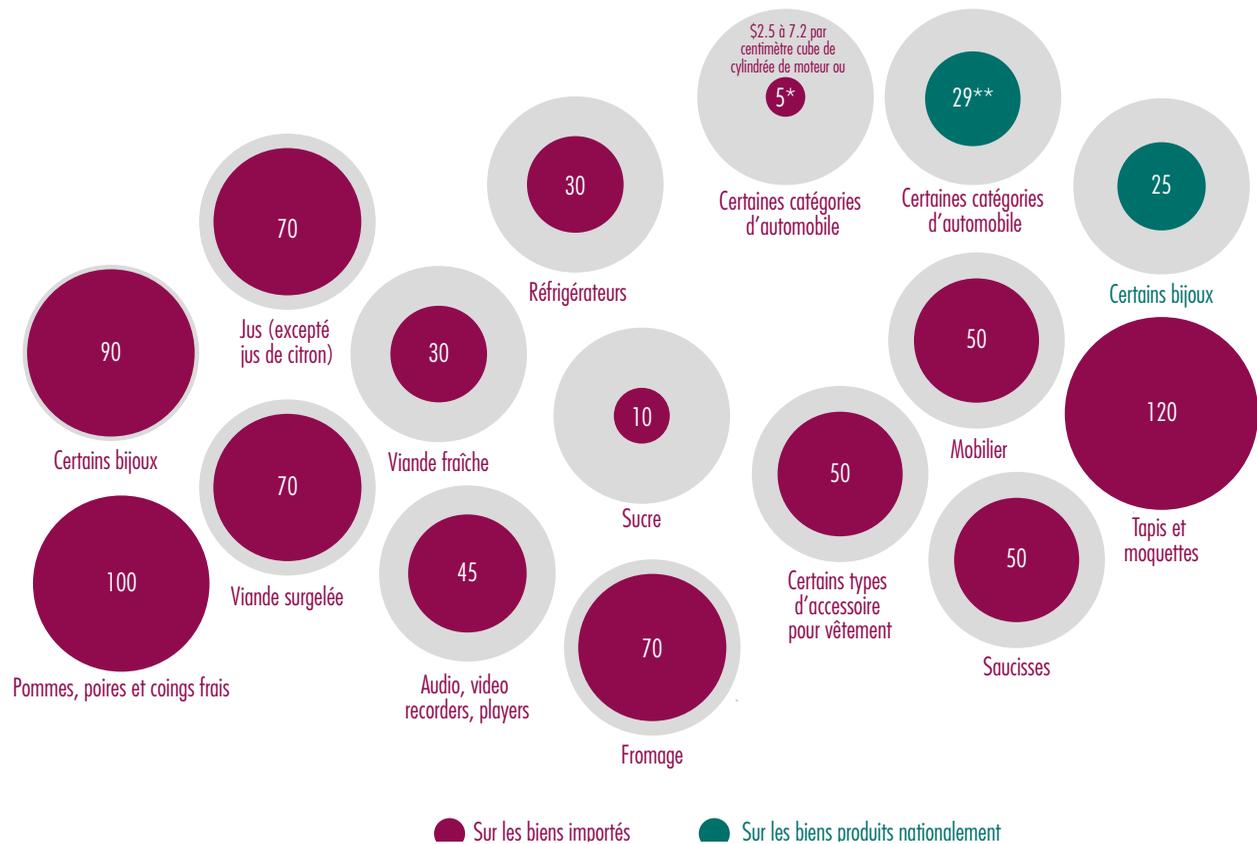
Source: Anderson and Klimov (2012)

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).

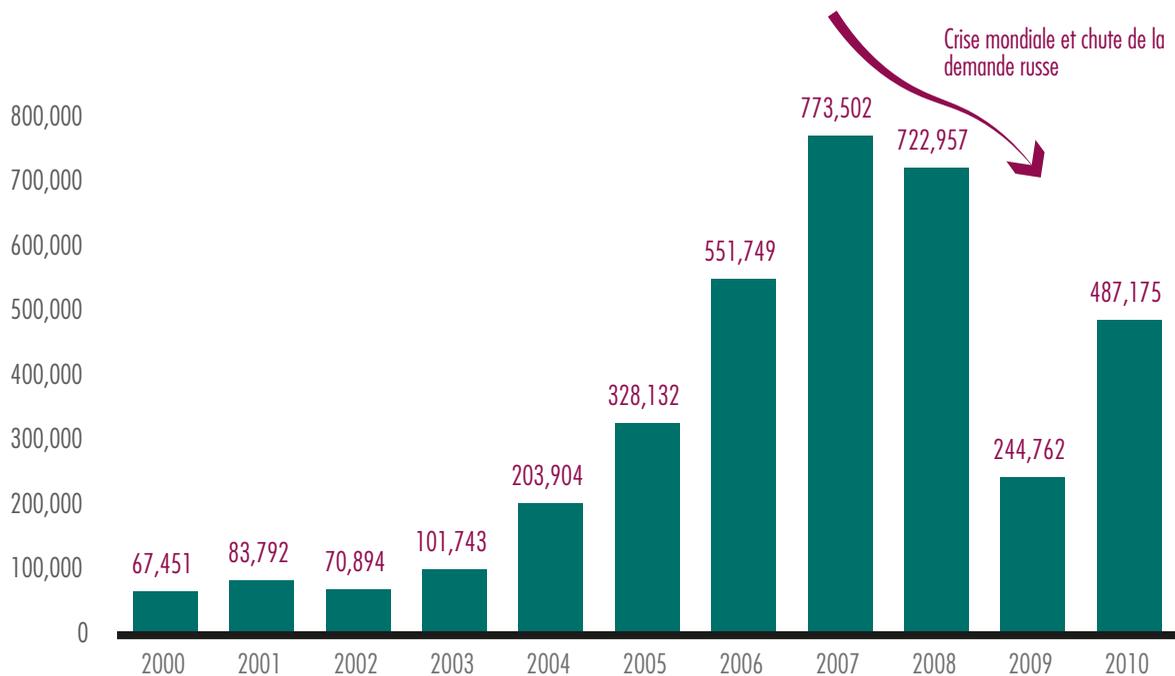
La politique industrielle du gouvernement ouzbèke envers l'industrie automobile ciblait: l'augmentation de la production de véhicules; la modernisation et le renouvellement de l'équipement technologique des entreprises; l'établissement de capacités de production de composants; la fourniture de services 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, UzChasis 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 comparativement. 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 grande 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 capitaliste; 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.

