

Chapitre 5

Politiques industrielles pour l'Afrique dans le nouvel environnement mondial

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

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

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

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

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

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

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

5.1.1. Aperçu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.2. Accords multilatéraux

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

(a) Droits de douane

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*** Taux appliqués non disponibles.

Les pays indiqués ne sont pas des PMA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(b) Subventions

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

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

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

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

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

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

Source: OMC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(c) Prescriptions de résultat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

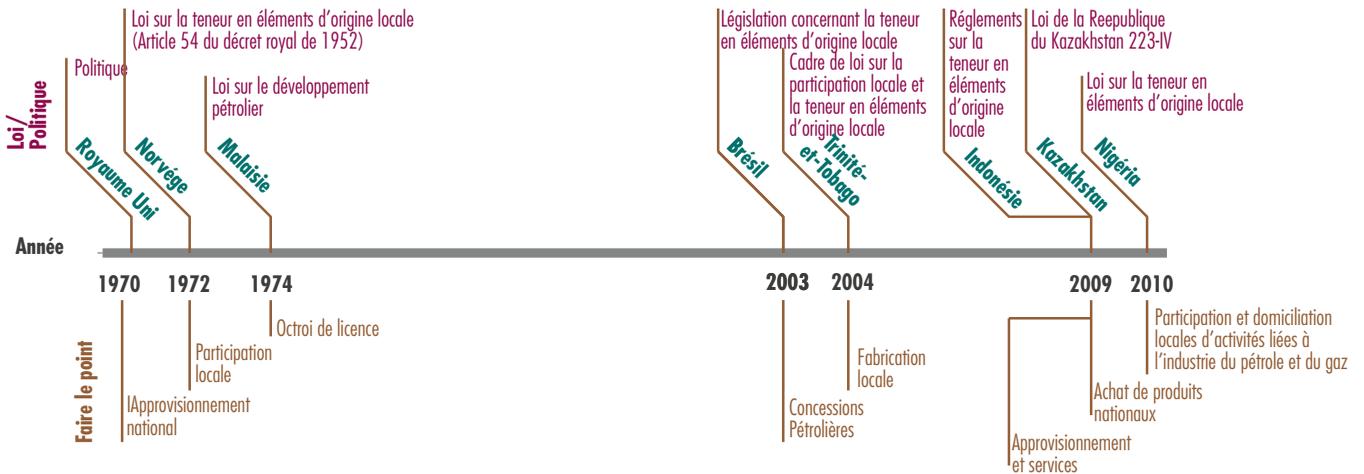
De fait, les prescriptions liées aux règles d'origine présentes dans différents accords commerciaux préférentiels ou dans certains accords de libre-échange bilatéraux dont les pays développés sont signataires, ne sont même pas interdites par l'OMC. Par exemple, le Système de Préférences Généralisées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

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

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

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

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



Source: Ado, 2013

(e) L'AGCS

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

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

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

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

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

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

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

(f) Transfert de technologies et droits de propriété intellectuelle

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

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

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

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

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

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

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

5.1.3. Accords bilatéraux et régionaux

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

(a) L'accord commercial préférentiel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

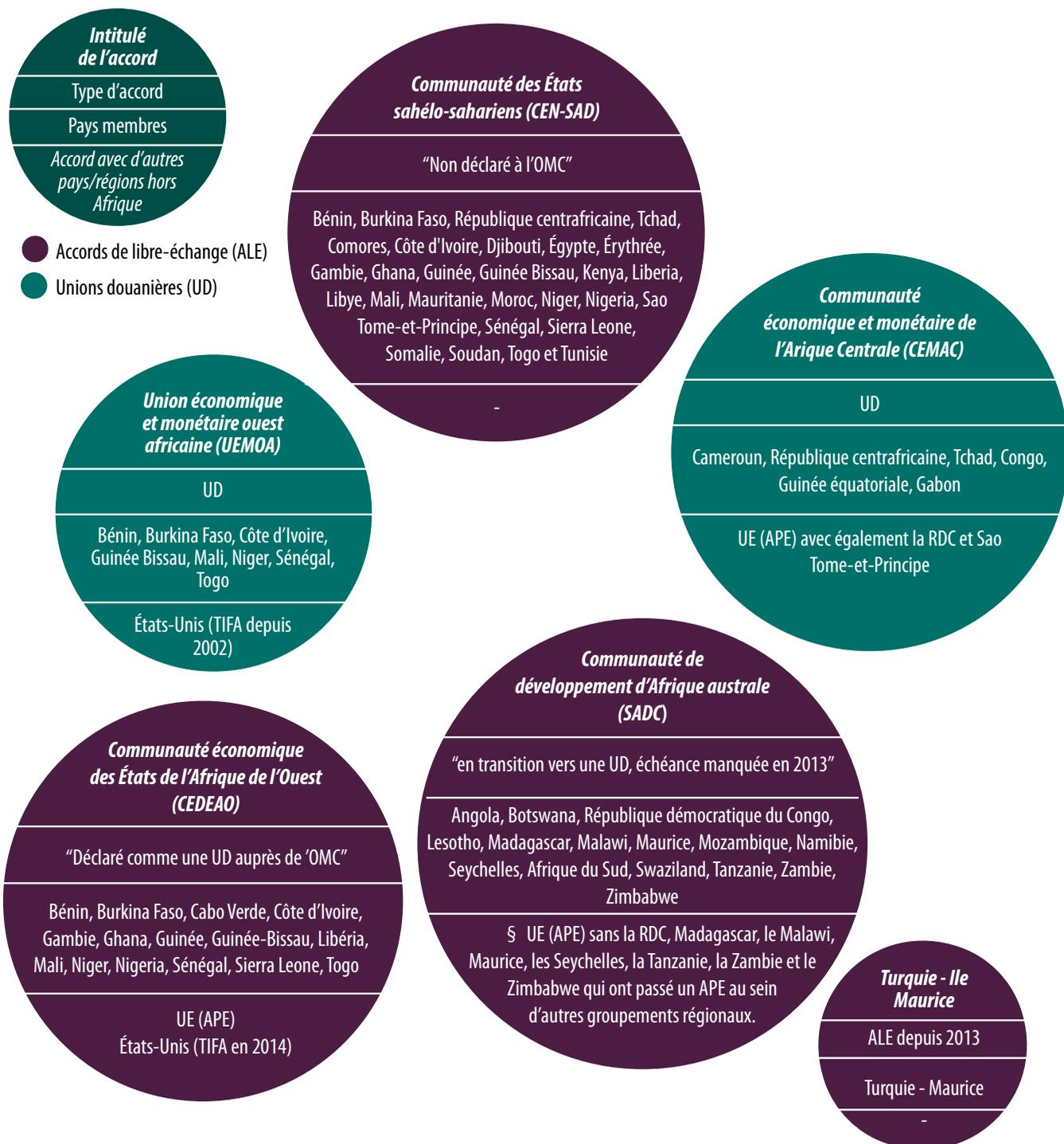
D'autres alternatives impliquent la négociation politique et la diplomatie, au travers desquelles les pays continuent d'intervenir en introduisant des politiques en faveur de l'industrialisation tout en repoussant la menace d'une exclusion de ces ACPr. Car les critères d'éligibilité sont laissés à la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

(b) Accords commerciaux bilatéraux et régionaux

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

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

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



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

CEEAC
Communauté économique des États d'Afrique Centrale

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

-

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

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

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

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

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

États-UNIS (TIFA en 2001)

Communauté d'Afrique de l'Est (EAC)

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

Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanie, Ouganda

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

Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)

"Non déclaré à l'OMC"

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

-

Union douanière d'Afrique australe (SACU)

UD

Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland, Afrique du Sud

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

UE – Cameroun

ALE depuis 2009, en vigueur depuis 2014

UE, Cameroun

-

UE – Côte d'Ivoire

ALE depuis 2008

UE, Côte d'Ivoire

-

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

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

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

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

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

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

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

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

(c) Accords de rapprochement économique (ARE)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(d) Traités d'investissement bilatéraux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette tendance est de bon augure pour les pays en développement du continent africain qui ont signé des TIB et se sentent restreints dans leurs choix. Ils peuvent suivre la voie de pays en développement plus importants et tirer parti de leurs efforts de renégociation, même si ces démarches risquent d'attiser les critiques et d'entraîner des conséquences de la part des grands pays développés. Reste aux petits pays africains la possibilité de se protéger d'un éventuel retour de flammes en s'alignant politiquement sur ces plus grands pays en développement.

5.1.4. Conclusion

Concevoir des politiques industrielles dans l'environnement actuel, régi par des règles multilatérales, est une vraie gageure pour les pays en développement. La tâche est d'autant plus complexe pour ceux qui se sont liés, aux termes d'accords commerciaux ou d'investissement bilatéraux, à des pays développés dans l'espoir d'obtenir un accès accru aux marchés.

Des solutions existent toutefois. Il n'est pas rare que les règles multilatérales laissent suffisamment de marge de manœuvre pour intervenir à son gré. L'OMC semble plus tolérante sur l'application des droits de douane, et les pays en développement ont plus de latitude dans ce domaine. Même avec des subventions, la mise en œuvre de politiques intelligentes peut permettre d'échapper à certaines contraintes. Des assouplissements des politiques d'investissement sont souvent possibles. Les accords sur les TRIMS n'empêchent pas la mise en œuvre de nombreuses politiques, et le régime de l'AGCS laisse encore plus de latitude. Les règles des accords bilatéraux ou régionaux conclus avec d'autres pays en développement sont beaucoup moins restrictives que les ACR ou les ACPr signés avec les pays développés.

Le tout, pour les responsables des orientations politiques, est de réussir à estimer cette latitude et de l'exploiter à bon escient. Il n'est pas rare de voir des pays adopter une attitude supérieure et élaborer des politiques interventionnistes, soit parce qu'ils sont mal informés de l'existence de la latitude politique dont ils disposent, soit parce qu'ils ne prennent pas la peine d'entreprendre des projets industriels proactifs, soit encore parce qu'ils sont beaucoup trop endoctrinés par des idées néolibérales.

Il est probable que ces décideurs se heurteront à plusieurs obstacles sur la voie de la stratégie industrielle transformatrice. S'ils décident de s'écarter des principes du libre-échange, il leur faudra résister aux pressions exercées par les pays développés et les institutions internationales. Il leur faut donc établir un équilibre judicieux entre le besoin d'obtenir un accès accru aux marchés, qui confère certains avantages à court terme, et les restrictions imposées à leurs choix en matière de politique industrielle, qui entravent leurs perspectives de développement à long terme. Ils courent également le risque d'être entraînés dans des différends juridiques et de subir des droits tarifaires punitifs de la part d'autres pays. Il leur faut donc acquérir de solides connaissances des règles, des procédures et des divers calendriers. Les pays non membres de l'OMC ou non partie à des accords bilatéraux pourraient être épaulés afin de négocier avec plus de finesse. Le présent rapport vise donc à fournir des informations sur les actions possibles à cet égard, sous réserve que la volonté soit suffisante.

Des assouplissements des politiques d'investissement sont souvent possibles. Les accords sur les TRIMS n'empêchent pas la mise en œuvre de nombreuses politiques, et le régime de l'AGCS laisse encore plus de latitude. Les règles des accords bilatéraux ou régionaux conclus avec d'autres pays en développement sont beaucoup moins restrictives que les ACR ou les ACPr signés avec les pays développés.

5.2. EXPANSION DES CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES

Depuis le début des années 1990, la mondialisation de la production s'est généralisée, entraînée par la baisse des coûts du transport, les avancées techniques en matière d'information et de communication et la diminution des obstacles au commerce et à l'investissement. De 1990 à 2013, le taux de dépendance au commerce⁹³ est passé de 19,5% à 30% et les flux entrants d'IDE en part du PIB sont passés de 0,9% à 2,3% (avec un pic de 4,7% en 2007) (indicateurs du développement dans le monde, 2015). Cette augmentation des échanges commerciaux et de la délocalisation à l'échelle du globe est notamment étayée par la fragmentation des processus de production et la dispersion des tâches et des activités qui les composent, entraînant des systèmes de production qui ignorent les frontières, communément appelés les chaînes de valeur mondiales (CVM).

En augmentant leurs achats de matières premières et d'intrants intermédiaires à l'étranger, les multinationales ont largement contribué à la prolifération des CVM, soit en externalisant des parties de leur production auprès de sociétés locales du pays visé, soit en ouvrant leur propre usine de production à l'étranger pour exploiter la totalité de leur territoire commercial⁹⁴. L'internationalisation de la production a touché presque toutes les catégories

de produits et de services: vêtements, chaussures, légumes, fruits, boissons, fleurs, ordinateurs, téléphones mobiles, automobiles, aéronefs et services professionnels.

En augmentant leurs achats de matières premières et d'intrants intermédiaires à l'étranger, les multinationales ont largement contribué à la prolifération des CVM, soit en externalisant des parties de leur production auprès de sociétés locales du pays visé, soit en ouvrant leur propre usine de production à l'étranger pour exploiter la totalité de leur territoire commercial

Certes, les CVM existent depuis les années 1950, lorsque des pays comme la Corée du Sud et Taïwan ont commencé leur industrialisation (par exemple, jusqu'à la fin des années 1980, la production de Nike était presque entièrement externalisée dans ces deux pays). Cependant, l'intensité de la segmentation de la production s'accroît au sein des CVM. Prenons par exemple la production, l'assemblage et la distribution d'un iPod d'Apple, comme le décrivent Milberg et Winkler (2013): le disque dur est fabriqué par la société japonaise Toshiba, qui délocalise sa production de disques durs aux Philippines et en Chine; le module d'affichage est fabriqué au Japon par Toshiba-Matsushita; la puce du processeur multimédia est fabriquée par l'entreprise américaine Broadcom, qui externalise la plus grande partie de sa production à Taïwan; le processeur est produit par la société américaine PortalPlayer;

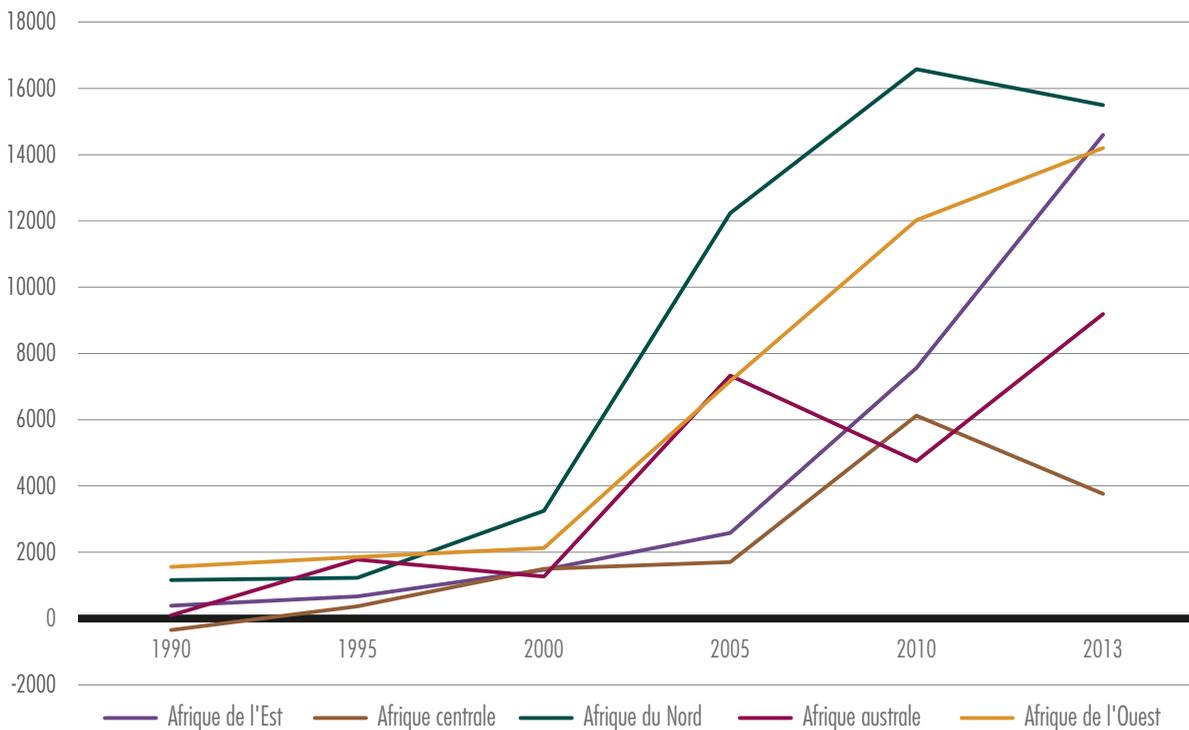
93 Moyenne des importations et des exportations de produits et de services.

94 Ce mouvement n'engendre pas forcément une hausse des importations pour le pays qui externalise sa production, car dans certains cas, la maison mère resserre les liens entre ses filiales à l'étranger.

l'entreprise taïwanaise Inventec procède à l'insertion, aux essais et à l'assemblage final en Chine; et Apple réalise son bénéfice en supervisant la distribution et la vente au détail.

La volonté de faire des économies de coûts, de trouver une main-d'œuvre à bas prix et d'afficher une meilleure croissance a incité les sociétés occidentales à relocaliser des pans entiers de leurs chaînes de valeur dans des pays en développement. C'est donc dans ces pays que les afflux d'IDE et le taux de participation aux CVM ont enregistré la croissance la plus forte. Entre 1990 et 2013, les afflux d'IDE dans les pays en développement sont passés de 35 à 778 milliards de dollars (portant de 17% à 54% leur part des IDE mondiaux). En Afrique, les afflux d'IDE ont enregistré une multiplication par vingt, quasiment, sur la même période, passant de 3 milliards à 57 milliards de dollars (portant de 1,4% à 4% sa part des IDE mondiaux), et toutes les sous-régions ont affiché une hausse considérable, comme l'illustre la **figure 5.3**.

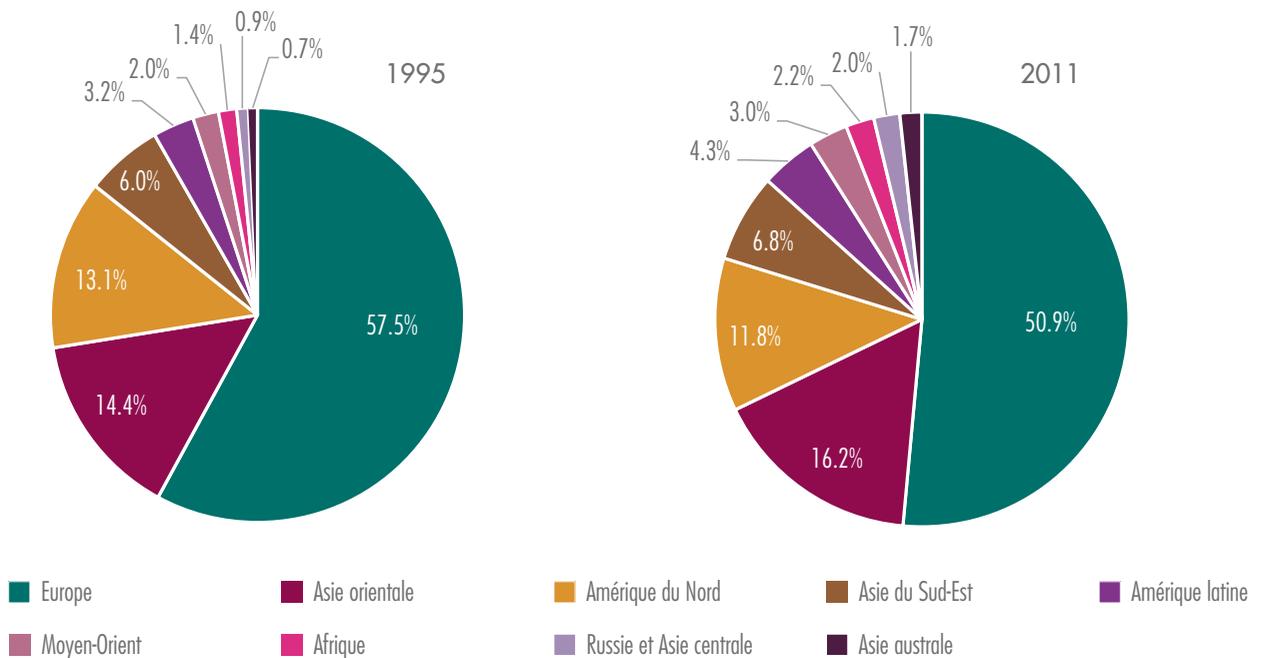
Figure 5.3 Les afflux d'IDE en Afrique, en million\$



Source: UNCTADSTAT 2015

On mesure généralement les CVM en mesurant les échanges en valeur ajoutée (EVA). Cette mesure tient compte à la fois de la part de la valeur ajoutée étrangère qui se retrouve dans les exportations d'un pays (intégration amont) et de la part de la valeur ajoutée de ce pays qui se retrouve dans les exportations d'autres pays (intégration aval). La part d'EVA des pays en voie de développement est passée de 22% en 1990 à 42% en 2010 (CNUCED, 2013). Comme l'illustre le **figure 5.4**, la part de l'Afrique dans ces échanges est passée de 1,4% en 1995 à 2,2% en 2011⁹⁵. Cette hausse de 80% est la plus forte augmentation de l'intégration des CVM de toutes les régions du monde après l'Asie du Sud-Est.

Figure 5.4 **Part des échanges mondiaux en valeur ajoutée**



Source: BAD, OCDE, PNUD (2014)

Bien que les pays africains exportent certains biens intermédiaires de production (ce qui implique une intégration en amont) vers le reste du monde⁹⁶, la participation de l'Afrique aux CVM reste modeste, avec un degré élevé d'intégration aval dû aux exportations de matières premières. Ce constat n'est cependant pas nouveau et il n'est pas dû aux CVM. Les exportations du continent ont toujours été dominées par les ressources naturelles et les produits agricoles non transformés. Ce qui est nouveau cependant, c'est que les multinationales augmentent leurs investissements en Afrique.

95 Cela ne signifie pas que les CVM ne sont pas importantes pour l'Afrique, mais donne plutôt une indication de la part de l'Afrique dans le commerce mondial, qui ne s'établissait qu'à 3,3% en 2013.

96 Ces biens sont produits principalement à partir de ressources telles que les métaux, les produits chimiques, le plastique et les combustibles.

La présente section porte sur les effets positifs et négatifs que l'expansion des chaînes de valeur mondiales exerce sur les structures de production des pays en voie de développement, notamment l'Afrique, et les conséquences sur la politique industrielle. Nous verrons que même si les CVM ont modifié les modes de production et l'orientation que peut prendre une politique industrielle, de nombreuses mesures de politique industrielle de la vieille école restent valides. Pour les responsables de formulation de politiques, le défi principal consiste à trouver un moyen de travailler étroitement avec les multinationales tout en veillant à ne pas négliger les chances de leur pays de renforcer leurs capacités de production nationales.

5.2.1. Avantages des CVM

(a) Arguments théoriques

Premièrement, la participation des pays en voie de développement aux CVM entraîne une augmentation des afflux nets d'IDE. La plupart de ces pays ont peu de réserves financières (notamment les pays les moins développés d'Afrique); attirer les IDE est un donc un levier important qui leur permet d'afficher une hausse des taux d'investissement. Attirer les IDE peut également permettre de généraliser le progrès technique, car les multinationales apportent généralement avec elles des technologies supérieures (machines, méthodes de production, et pratiques de commercialisation et de gestion) qui peuvent se répandre auprès des entreprises locales (Farole et Winkler, 2014; CNUCED, 2007; Lall, 2000). Cette généralisation technologique peut prendre diverses formes: concurrence accrue; imitation des entreprises locales (effet de démonstration); effets de liens vers l'aval et vers l'amont; exposition renforcée aux exportations qui rapproche des frontières technologiques; coentreprises et marchés de transferts techniques, souvent facilités, voire imposés, par l'État d'accueil; et mobilité des travailleurs et des gestionnaires des entreprises étrangères vers les sociétés locales.

Deuxièmement, l'expansion des CVM indique que la production s'est segmentée. En théorie, cette évolution devrait faciliter la spécialisation des pays en développement dans les maillons précis d'une CVM, en leur permettant de se tailler des avantages concurrentiels dans de petits segments étroitement définis sans avoir besoin de développer une foule de capacités en amont (Bigsten et Söderbom, 2009; Gereffi et Lee, 2012). Par exemple, il n'est pas nécessaire de posséder une chaîne d'assemblage automobile pour se faire une place dans l'industrie automobile; vous pouvez devenir fournisseur spécialisé de certaines pièces détachées et de certaines composantes.

Troisièmement, la plupart des pays en développement participent aujourd'hui à l'économie mondiale en occupant une place dans les CVM; celles-ci deviennent donc le canal principal

Premièrement, la participation des pays en voie de développement aux CVM entraîne une augmentation des afflux nets d'IDE. La plupart de ces pays ont peu de réserves financières (notamment les pays les moins développés d'Afrique); attirer les IDE est un donc un levier important qui leur permet d'afficher une hausse des taux d'investissement.

par lequel les pays en développement peuvent se tailler une part des gains qu'engendre l'ouverture des échanges. Par exemple, il existe une multitude d'éléments qui montrent que les pays qui affichent des volumes d'exportation plus élevés enregistrent généralement une croissance plus rapide que les autres (Frankel et Romer, 1999; Sachs et Warner, 1995). En outre, l'expansion des marchés imputable à l'accélération des échanges peut permettre aux entreprises de faire des économies d'échelle qui ne seraient pas à leur portée si leurs ventes se confinaient au marché national (OCDE, 2013b). Cela explique en partie pourquoi les entreprises qui se lancent à l'international affichent des niveaux de productivité supérieurs à ceux des sociétés qui se limitent au marché national (CNUCED, 2013).

Quatrièmement, dans les CVM, les sociétés dominantes établissent généralement elles-mêmes le contenu du cahier des charges de production de leurs fournisseurs. La différenciation des produits s'accroissant et les consommateurs étant de plus en plus soucieux des implications sociales et environnementales de leur acte d'achat, les normes de qualité que ces sociétés dictent à leurs fournisseurs leur permettent de gouverner les chaînes de valeur (Gereffi et al, 2011, Gereffi et Lee, 2012). Ces normes peuvent inciter les entreprises à améliorer la qualité de leurs produits et à mettre à niveau leur mode de gestion de la production, comme c'est le cas de petits chefs d'entreprise qui réussissent à pénétrer des niches commerciales avec des produits biologiques (Humphrey, 2008).

(b) Tirer des enseignements de la réussite des CVM: le cas de Singapour et de la Chine

Singapour est un bon exemple de réussite en matière d'attraction d'IDE et d'intégration aux réseaux de production mondiaux. Entre 1971 et 1995, les afflux nets d'IDE dans la part de la formation brute de capital fixe du pays s'établissaient à 22,9%, taux alors le plus élevé du monde (Chang, 2006a). Entre 1980 et 1990, Singapour a été la destination de plus d'IDE en valeur absolue que tout autre pays en développement (Huff, 1995). Ce constat est étonnant lorsqu'on sait que Singapour comptait trois millions d'habitants en 1990. Cette année-là, le volume d'IDE par habitant était de 767\$ pour Singapour comparativement à 1,50\$ pour la Chine, qui était alors le quatrième pays de destination des IDE (Huff, 1995).

Singapour manquait alors de talent entrepreneurial et de savoir-faire technologique. Attirer les multinationales étrangères lui a permis d'acquérir un niveau technologique de pointe et d'accéder aux réseaux mondiaux. Cette stratégie lui a parfaitement réussi. L'établissement de conditions d'entrée et de propriété libérales, l'adoption de mesures financières spéciales incitatives et une administration efficace et transparente comptent parmi les politiques mises en place par Singapour pour attirer les IDE. Parallèlement, l'État a effectué de gros investissements d'infrastructure et d'éducation dans les secteurs qu'il souhaitait promouvoir et dans lesquels il voulait attirer des multinationales. Singapour est encore aujourd'hui l'une des économies les plus intégrées à l'échelle internationale, après le Luxembourg, avec le taux de participation aux CVM le plus élevé au monde (OCDE, 2013b).

La Chine est un autre exemple de la manière dont il est possible d'utiliser les CVM à des fins de croissance économique et de développement. Cet exemple est même probablement plus pertinent que celui de Singapour, dans la mesure où la Chine a enregistré un taux de croissance rapide au cours d'une période où la segmentation des réseaux de production internationaux commençait vraiment à s'intensifier.

Elle est devenue un acteur mondial à part entière dans presque toutes les catégories de produits manufacturés, des textiles, vêtements et jouets à l'électronique en passant par l'automobile et les navires.

La Chine s'est mise à orienter de plus en plus sa production vers le marché international. En 2000, ses exportations de produits manufacturés étaient 26 fois plus importantes qu'en 1981 (Memedovic, 2004). Cette croissance incroyable a largement bénéficié de l'existence des zones franches industrielles d'exportation (ZFIE). Les ZFIE sont des zones qui accordent un traitement favorable à l'entrée des entreprises étrangères et qui sont spécifiquement axées sur la transformation de produits intermédiaires aux fins d'exportation de produits finaux. Entre 2000 et 2008, la Chine réalisait 67% des exportations mondiales de produits transformés (Gereffi et Lee, 2012). La part d'entreprises à capitaux étrangers dans l'industrie de la transformation a rapidement augmenté durant l'expansion de cette industrie en Chine: de 39% en 1992, elle a presque atteint 70% à la fin des années 1990 et 85% en 2008 (OCDE, 2013b). Les exportations chinoises commencent à comprendre un contenu national et ne se limitent plus à l'assemblage d'intrants importés. La valeur ajoutée chinoise dans la valeur totale exportée de Chine est passée de 49% en 2000 (Kee et Tang, 2013) à 66,2% en 2011 (OCDE, 2013). Cette augmentation indique que les entreprises chinoises des ZFIE passent de plus en plus du contrat nu d'assemblage à la fabrication clé en main et prennent le contrôle de tous les stades de la production, de l'approvisionnement en matériel à la conception du produit.

Pendant ce temps, dans la plupart des pays africains, les entreprises s'efforcent de se faire une place dans les CVM, ailleurs que dans l'exportation des ressources naturelles et des produits agricoles non transformés. De nombreux pays d'Asie australe ont tiré parti des CVM, mais on ne peut pas en dire autant des pays du continent africain. La section suivante présente les inconvénients des CVM.

De nombreux pays d'Asie australe ont tiré parti des CVM, mais on ne peut pas en dire autant des pays du continent africain.

5.2.2. Inconvénients des CVM

(a) Les multinationales étendent et consolident leur pouvoir.

L'expansion mondiale des multinationales est extraordinaire. Entre 1999 et 2013, dans les sociétés affiliées étrangères, les actifs totaux sont passés de 4 000 milliards à 97 000 milliards de dollars (de 18% à 127% du PIB mondial), et l'emploi de 21 millions à 71 millions de salariés (CNUCED, 2014b). En 2010, le journal *The Guardian* a calculé que Walmart (la plus grande entreprise de grande distribution au monde) se classait au septième rang des partenaires commerciaux de la Chine, devant le Royaume-Uni.

Le pouvoir des multinationales se consolide de façon considérable. Depuis le début des années 2000, dans presque tous les secteurs mondiaux, seule une poignée d'entreprises représente 50% ou plus de la part de marché mondiale de ce secteur (Nolan, 2007). Seules les multinationales occidentales, ou presque, ont enregistré une hausse spectaculaire de leurs recettes et de leur taille (principalement aux États-Unis), même si les sociétés de quelques pays en développement, comme la Chine et le Brésil, ont gagné des places dans le

classement mondial. Sur les 100 premières sociétés du monde, selon le classement 500 du Financial Times pour 2014, seulement huit sont des sociétés de pays en voie de développement - six sont chinoises, une brésilienne et une russe. Sur ces huit sociétés, une seule exerce des activités dans un autre secteur que le secteur pétrolier ou bancaire: la société brésilienne Ambev, qui opère dans l'industrie des boissons.

La **figure 5.5** présente les plus grandes sociétés africaines. Dans l'Afrique (hors de l'Afrique du Sud et l'Afrique du Nord)⁹⁷, la société agroalimentaire nigérienne Flour Mills, est la plus grande, hors industrie extractive. Son 95e rang illustre le rôle marginal que jouent les entreprises nationales dans la région l'Afrique (hors de l'Afrique du Sud et l'Afrique du Nord) en dehors de l'industrie extractive. Par contraste, la même année, Nestlé, la plus grande société agroalimentaire d'Europe, se classait au neuvième rang de toutes les sociétés mondiales, avec un chiffre d'affaires estimé à 100,6 milliards de dollars, soit 63 fois plus que Flour Mills au Nigeria.

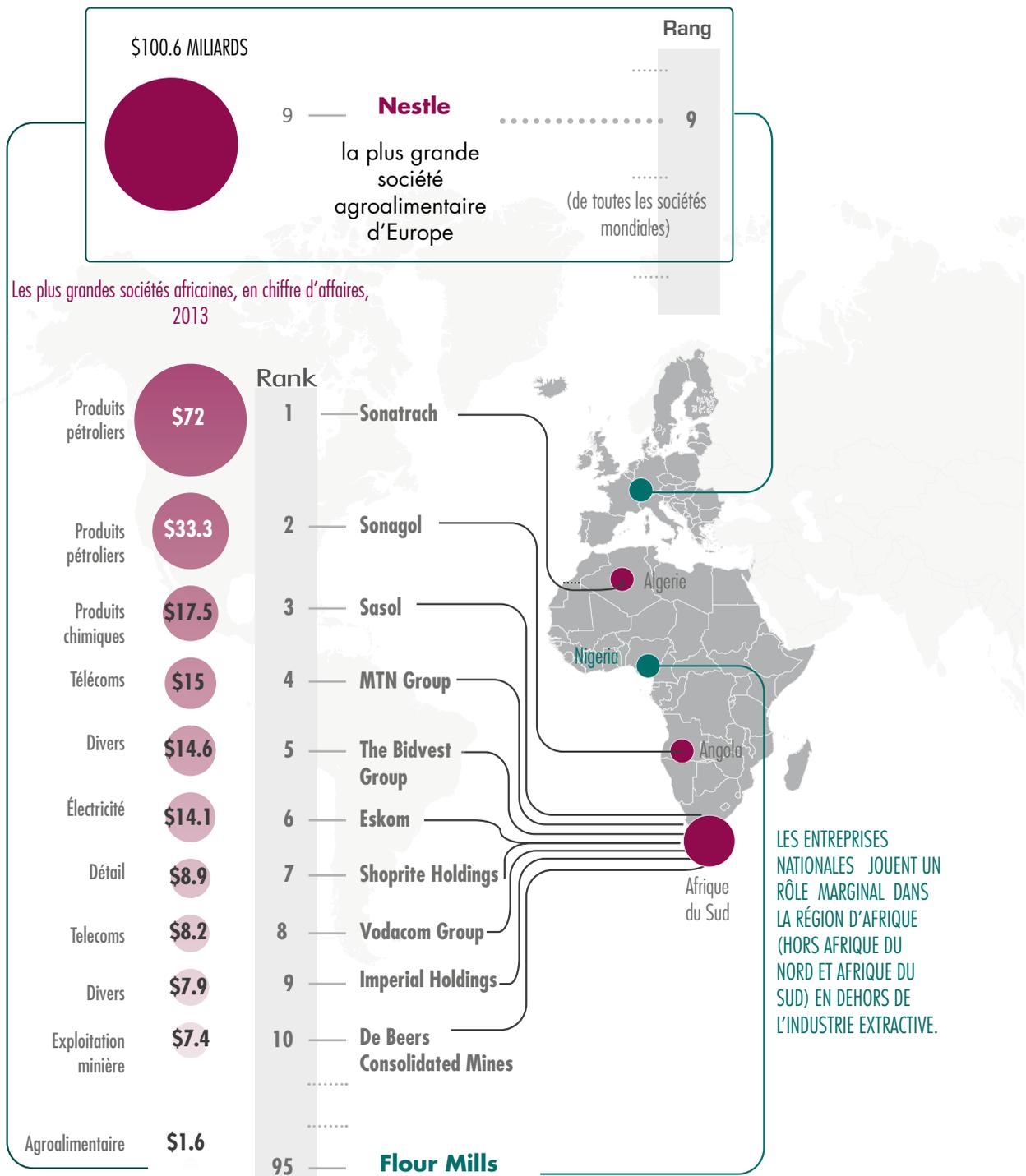
La structure des réseaux de production mondiaux diffère selon les secteurs, mais on peut tout de même établir quelques distinctions utiles. Les toutes premières contributions à la recherche sur les CVM sont motivées par l'observation selon laquelle la formation dispersée des réseaux de production et d'échanges partout dans le monde est imputable à l'importance croissante des acheteurs mondiaux (le plus souvent occidentaux). Les cahiers des charges des produits sont généralement dressés par les acheteurs et les sociétés qui vendent des produits de marque, puis la production est assurée par des usines indépendantes situées dans les pays en développement. Ce type de CVM est une chaîne de valeur dirigée par les acheteurs (CVDA), devenue la plus commune dans les secteurs des biens de consommation à forte intensité de main-d'œuvre tels que les vêtements, les chaussures, les jouets, l'électronique de consommation et l'ameublement. Les grands détaillants et les spécialistes de la commercialisation des marques comme Walmart, Tesco, Nike et Reebok sont des exemples d'entreprises de ces secteurs.

À l'inverse, les chaînes de valeur dirigées par les producteurs (CVDP) sont caractéristiques des secteurs dans lesquels de grandes sociétés industrielles jouent un rôle central dans le contrôle du système de production. Les CVDP sont typiques des secteurs à forte intensité de capital et de technologie comme l'automobile, les avions et la machinerie électrique. La sous-traitance internationale est commune, surtout dans les processus de production à forte intensité de main-d'œuvre.

Toutefois, la distinction entre ces deux types de chaînes de valeur n'est pas utile dans tous les contextes. Dans le secteur de l'habillement, GAP est un bon exemple d'entreprise phare typique de la CVDA et ne possède pas ses usines de fabrication, tandis que Levi-Strauss a opté pour une intégration verticale (voir Kaplinsky et Morris, 2001) plus proche de la CVDP. Dans le secteur alimentaire, la chaîne de valeur est généralement une CVDA, mais en Afrique, de grandes sociétés comme Nestlé établissent leurs propres usines de production, se rapprochant donc de la structure de la CVDP.

97 ASSXAS c'est la région d'Afrique hors Afrique du Sud et du Nord, soit 47 pays souvent considérés comme représentatifs de l'Afrique dans son ensemble, du moins lorsqu'on parle du continent d'un point de vue économique.

Figure 5.5 Les plus grandes sociétés africaines, en chiffre d'affaires, 2013



la plus grande société, dans la région l'Afrique (hors de l'Afrique du Sud et l'Afrique du Nord) en dehors de l'industrie extractive (société agroalimentaire)

Source: calculs de l'auteur à partir de données issues de The Africa Report (<http://www.theafricareport.com/top-500-companies-in-africa-2013.html>)

Même si les CVM présentes en Afrique ont des typologies variées, leur point commun, tel qu'indiqué précédemment, est que de grandes multinationales dont leur siège social n'est pas situé sur le continent africain, gagnent des parts croissantes du marché africain, notamment dans le secteur alimentaire et la vente au détail. On peut citer comme exemple le cas de Danone, plus grand fabricant de yaourts au monde, qui a acquis des participations dans les plus grandes sociétés africaines de produits laitiers. En 2014, Danone a acquis 40% de Brookside Dairy Limited, la plus grande société laitière d'Afrique de l'Est, opération qui lui a donné accès à plus de 140 000 fermes laitières dans la région de l'Afrique de l'Est. Au-delà de cette acquisition, Danone a également prévu d'augmenter sa participation dans la société marocaine Centrale Laitière pour contrôler 90% de l'entreprise. Centrale Laitière occupe 60% du marché marocain des produits laitiers (CEA, 2015).

Même si les CVM présentes en Afrique ont des typologies variées, leur point commun, tel qu'indiqué précédemment, est que de grandes multinationales dont leur siège social n'est pas situé sur le continent africain, gagnent des parts croissantes du marché africain, notamment dans le secteur alimentaire et la vente au détail.

Selon la CEA (2015) [traduction]: «Les entreprises transnationales à capitaux étrangers finissent par ne plus être loin de s'emparer de presque toutes les possibilités de profit aux dépens de (...) la modeste agriculture africaine à petite échelle, mettant un frein, dans le même temps, à l'émergence de géants de l'alimentation ou d'une filière agroalimentaire de marque détenus par des intérêts locaux. (...) Il est urgent que les États africains interviennent et empêchent les réussites émergentes du secteur alimentaire africain d'être financièrement cannibalisées et détenues sur tout le continent par de riches entreprises du secteur alimentaire et de la distribution.» (CEA, 2015, p.108-109).

(b) FTN s'approprient des parts de profit de plus en plus grandes.

Le problème de l'expansion et de la consolidation des plus puissantes entreprises mondiales est que cela permet à un petit nombre d'acteurs de s'approprier des parts de profit de plus en plus importantes – grâce à une domination technologique (renforcée par la haute protection des droits de propriété intellectuelle), des noms de marque reconnus et un accès privilégié à des capitaux à faible taux d'intérêt – sur un vaste marché.

Il n'est donc pas surprenant que le phénomène croissant de délocalisation des dernières décennies coïncide avec une croissance des profits des grandes entreprises comme part du revenu national dans quasiment tous les pays industrialisés principaux. Milberg et Winkler (2013) ont observé que les profits d'entreprises américaines avaient augmenté leur pourcentage de valeur ajoutée brute d'entreprise de 24 à 33 pour cent entre 1970 et 2010, tandis que les importations américaines de biens provenant de pays à revenu faible ou intermédiaire avaient augmenté d'un pourcentage du total des biens importés de 20 à plus de 50 pourcent. Les FTN des pays occidentaux accroissent leurs parts de profit grâce à des activités immatérielles fondées de plus en plus sur les connaissances et les compétences. Les connaissances qu'elles utilisent sont de nature tacite et empêchent ainsi naturellement d'accéder à ce domaine. Elles délocalisent une partie des résultats de leurs innovations (c'est-à-dire que ces

innovations servent à produire des biens à l'étranger) mais pas les opérations innovatrices, gardant presque toutes leurs activités créatrices de technologie dans leur pays. Hormis des laboratoires de soutien de bas niveau, relativement peu de R et D a été relocalisée dans des pays en voie de développement (Dicken, 2011). Cette tendance a été observée dès 1966 par Raymond Vernon. Dans sa théorie sur le cycle de vie du produit, il défend que les produits ont un cycle de mondialisation, la production de masse finissant par être relocalisée vers des pays plus pauvres, les pays riches conservant la plus grande partie du profit (Vernon, 1966).

Les entreprises ayant des opérations facilement accessibles uniquement dans le domaine matériel, telles que la production de commodités de base et le secteur manufacturier intensif en main d'œuvre, y perdent.

Par exemple, dans l'industrie du café, les pays producteurs et exportateurs s'approprièrent la moitié du revenu total du prix de détail final du café prêt à la consommation (moulu ou en grains) jusqu'au milieu des années 1980. Quand les prix à la production du café se sont effondrés au début des années 1990, le prix au détail du café prêt à la consommation est resté le même, diminuant la part de revenu des pays producteurs. Ce changement a été causé par le pouvoir de marché grandissant des plus grandes FTN de café, qui contrôlent le marketing et les liens de distribution. Aujourd'hui, 90 pour cent du revenu total du café, calculé en fonction du prix de détail moyen d'une livre de café prêt à la consommation, reviennent aux pays originaires des FTN (ECA, 2013).

On voit une tendance similaire concernant les industries de production de technologie simple, telles que celles du textile, de la confection et des chaussures, alors que la concurrence entre les pays en développement s'accroît. Avec une plus grande participation de la Chine et d'autres pays d'Asie du sud-est dans l'économie mondiale, la part d'exportations des productions de technologie simple des pays développés a pratiquement triplé depuis 1980 et l'ensemble des travailleurs non qualifiés au niveau mondial a doublé depuis 1990 (Kaplinsky et Morris, 2001; Kaplinsky, 2005, 2013). Aussi, après une croissance continue des prix des produits manufacturés vendus mondialement jusqu'au début des années 1980, on a vu un ensemble de baisses relatives de ces prix, en particulier concernant les produits exportés par les pays en développement (Kaplinsky, 2005). Milberg et Winkler (2013) confirment cette tendance: leur recherche montre que la confection, les chaussures, les textiles, le mobilier et les jouets ont tous connu une baisse des prix à l'importation (par rapport aux prix à la consommation aux États-Unis) en deux décennies de plus d'1 pour cent par an en moyenne, ou de 40 pour cent entre 1986 et 2006. Il est probable que la concurrence mondiale dans la production de technologie simple ne fasse que se renforcer grâce à une main d'œuvre bon marché apparemment infinie en Asie et surtout en Afrique au cours des années futures.

Il est donc probable que les FTN de pays à revenu élevé continuent à bénéficier d'un «nivellement par le bas» parmi les pays en développement, les salaires baissant dans le monde en conséquence d'une grande force ouvrière non qualifiée dans ces pays. En même temps, les pays en développement pourraient être victimes d'un «sophisme de composition» (beaucoup d'entre eux rejoignant des secteurs de production de technologie simple, pensant que cela augmentera grandement leurs revenus d'exportations, alors que les revenus s'avèrent être très loin de leurs attentes parce que les prix de ces produits ont baissé précisément en raison du fait qu'il y a maintenant trop de pays à les produire.

(c) Manque de participation aux CVM, risque de s'y trouver figé ou de s'en faire jeter.

Comme nous l'avons déjà dit, les grandes entreprises des CVM imposent des normes de qualité strictes à leurs fournisseurs. Dans certains cas, ces normes mènent à une plus grande productivité, mais en raison de leurs niveaux très élevés, nombre de firmes dans les pays en développement ont du mal à joindre les CVM, sans parler d'établir et de gérer leurs propres chaînes de valeur. Dans le secteur de l'alimentation, par exemple, pour contrôler l'hygiène et la qualité, les grands supermarchés travaillent avec de petits groupes de fournisseurs préférentiels, généralement de grande envergure, capables de se conformer à des exigences strictes. Ceci marginalise les petites fermes qui n'ont ni les moyens ni les compétences pour se conformer à ces normes (Gereffi et Lee, 2012; Dolan et Humphrey, 2004). Dans l'industrie de l'horticulture, il devient également de plus en plus difficile de se conformer aux normes de qualité du secteur privé. Pour progresser dans la chaîne (par ex. de la production à l'emballage), les fournisseurs doivent investir dans de nouvelles technologies pour comprendre les normes d'hygiène au sein des opérations d'emballage, installer des laboratoires sur site pour le contrôle sanitaire des produits et du personnel, et avoir accès à une industrie de l'emballage locale pouvant les approvisionner en fournitures adéquates. Peu d'entreprises dans les pays en développement ont les moyens financiers ou l'infrastructure nécessaires à de tels investissements.

Dans certains cas, les fournisseurs peuvent même se trouver figés dans certaines activités des chaînes de valeur. Ceci se produit souvent quand une entreprise tente de progresser au niveau fonctionnel, c'est-à-dire qu'elle acquière de nouvelles fonctions au sein de la chaîne, par exemple si elle passe de la production au marketing ou à la conception. Mais si les fournisseurs commencent à participer à des activités menées par les grandes entreprises de tête, les relations de pouvoir peuvent limiter les flux de connaissances dans la chaîne. L'expérience du petit groupe de production de chaussures de la Vallée de Sinos au Brésil en est un bon exemple (cf. ECA, 2013). Dans les années 1960, de nouveaux acheteurs américains commencent à viser des fournisseurs du groupe capables de fournir de grandes quantités de produits standardisés. Les plus grandes sociétés pouvaient se conformer aux nouvelles exigences, bénéficiant d'une qualité accrue ce faisant. Mais au début des années 1990, la concurrence des producteurs chinois pousse les prix à la baisse. Étant donné ses années d'expérience dans le marché mondial de l'industrie de la chaussure, le moment était venu pour le groupe de la Vallée de Sinos de progresser dans la chaîne de valeur vers le marketing et la conception, au sein desquels les rentes étaient mieux protégées. Mais ce n'est pas ce qui s'est produit: 1) les grands producteurs du groupe étaient réticents à passer aux domaines de marketing et de conception, craignant des représailles des acheteurs principaux du groupe, qui représentaient près de 40 pour cent des exportations totales du groupe; et 2) les acheteurs américains n'ont pas partagé leurs opérations de conception et de marketing. Le groupe s'est trouvé figé dans sa vente de chaussures aux américains et ce à des prix en baisse.

Le niveau d'entrée accessible et l'intense concurrence dans la production de technologie simple de biens, comme étudié à la section précédente, permet également aux FTN de «jeter» les fournisseurs de leurs chaînes de valeur. Les entreprises de tête peuvent tout simplement relocaliser leurs chaînes si la main d'œuvre devient trop chère. Kaplinsky et Morris (2001) donne l'exemple d'une firme fabriquant des jeans dans une zone franche industrielle pour l'exportation en République dominicaine au début des années 1990. Elle se spécialisait dans

l'assemblage des jeans à partir de fournitures importées des États-Unis, selon des modèles américains, taillés aux États-Unis, qu'elle vendait sous le nom de marque d'une grande entreprise internationale. La firme locale gagnait initialement 2,18\$ par jean. Mais au fur et à mesure que les pays voisins dévaluaient leur monnaie, réduisant ainsi le coût de leur main d'œuvre par rapport au dollar américain, la firme dominicaine s'est trouvée obligée de baisser son tarif. Malgré tout, cela n'a pas suffi et le travail a été pourvu ailleurs.

(d) Sur un plan économique, l'IDE n'est pas systématiquement favorable

Les IDE, nous l'avons vu, peuvent avoir des effets bénéfiques sur l'économie hôte, comme pour Singapour et la Chine. Mais dans certains cas, également décrits plus haut, il peut s'avérer nocif de les attirer: les IDE peuvent en effet «sauter» d'un pays à l'autre, au péril des industries des pays les plus pauvres. Et le fait que les STN prennent généralement soin de protéger leurs capacités d'innovation réelles peut coincer les entreprises nationales en bas des chaînes de valeur.

En outre, contrairement à ce que l'on pourrait penser, le fait d'attirer des IDE peut conduire à une réduction des recettes nettes en devises. En règle générale, les STN importent une grande partie de leurs intrants. Le coût des importations peut dans certains cas dépasser leurs recettes d'exportation, entraînant alors une chute des recettes nettes en devises du pays. C'est la raison pour laquelle certains pays, comme l'Inde particulièrement, imposaient autrefois des «prescriptions d'équilibrage des devises»: les exportations devaient atteindre au minimum le même niveau que les importations. L'accord MIC de l'OMC (Kumar, 2005) a toutefois invalidé ce dispositif.

Les effets positifs ou négatifs des IDE sur l'économie nationale dépendent entièrement de la façon dont le gouvernement aborde la question, et c'est là le point crucial. S'il n'est pas judicieux de les interdire totalement, la politique de la «porte ouverte», qui laisse une complète autonomie au marché, ne l'est pas non plus. Et entre ces deux extrêmes, il existe de nombreuses façons de gérer les IDE.

La Corée du Sud les a limités sévèrement, s'appuyant plutôt, à des fins d'acquisition de technologie, sur les importations de biens d'équipement, l'octroi de licences et autres accords de transfert de technologie (Chang, 1997). Elle n'autorisait les IDE que comme dernier recours pour acquérir de la technologie ou accéder aux marchés mondiaux. Même dans le cas de co-entreprises avec des ressortissants étrangers, le gouvernement sud-coréen encourageait une participation à majorité coréenne, ou au moins à 50-50 (Lall, 2000; Westphal, 1990). À Taïwan, les IDE ont joué un rôle plus important qu'en Corée du Sud, tout en restant malgré tout très encadrés (Chang, 1997). Dans les années 1960, les IDE étaient considérés de manière assez libérale, mais cette attitude est devenue plus sélective à partir de la décennie suivante. L'examen d'une proposition d'investissement étranger se basait sur une quantification de son influence positive sur les nouvelles exportations, le transfert de technologies et l'intensification des liens intersectoriels. En concertation, des efforts furent consacrés à remplacer les importations en «marier» des filiales étrangères orientées sur l'exportation avec des fournisseurs locaux, dans la mesure où le processus n'entamait pas la compétitivité de la société exportatrice sur un plan international. Parmi les politiques mises en place, on trouvait des prescriptions en matière d'exportation, de teneur en produits locaux, ainsi qu'en matière de co-entreprise (Wade, 1990, 2011).

Nous l'avons déjà vu, Singapour et la Chine ont utilisé les IDE et les CVM avec succès pour leur développement économique. Leurs politiques en matière de CVM ont cependant toujours fait partie d'une stratégie visant à développer les capacités nationales de production, en particulier au travers de leur politique industrielle – sans toutefois s'y limiter.

La Chine s'est appuyée sur un éventail de politiques gouvernementales pour soutenir des industries ciblées. Parmi les plus importantes se trouvaient des prêts subventionnés auprès de banques d'État ainsi que la protection contre la concurrence étrangère au travers des tarifs et de prescriptions imposées aux filiales étrangères sur la teneur en produits locaux. L'état a également négocié le regroupement d'entreprises de petite taille pour en créer de plus importantes, afin d'être en mesure de concurrencer les grandes multinationales. Dans l'industrie de l'électronique, la China Electronics Corporation et le groupe SVA illustrent parfaitement cette méthode (Chang et al., 2013). De plus, les STN ont été poussées à former des co-entreprises avec des sociétés chinoises, principalement des entreprises publiques ou associées avec l'état, permettant ainsi à ce dernier de garder le contrôle sur les filiales étrangères (Roehrig, 1994).

Quant au gouvernement de Singapour, il a mis au point des politiques différentes. En premier lieu, afin de relever son taux d'investissement national très bas, il a introduit des programmes d'épargne forcée, imposant des contributions aux employeurs et aux travailleurs. C'est ainsi qu'au cours des années 1980 et 1990, Singapour détenait le record mondial des taux d'épargne nationale (Huff, 1999). En second lieu, le marché du travail a été sévèrement réglementé. Entre 1972 et 1979, les salaires du secteur de la production à forte intensité de main d'œuvre ont été diminués pour faire face à la concurrence d'autres économies nouvellement industrialisées en Asie. Troisièmement, au lieu d'inviter des STN au sein de secteurs dont l'importance était jugée essentielle pour la prospérité économique, Singapour a choisi de créer des entreprises publiques. Ces dernières produisent 22% du PNB du pays et comprennent la célèbre Singapore Airlines ainsi que des sociétés dans les secteurs de la construction navale et des télécommunications (Chang et al., 2013).

5.2.3. Incidence sur les politiques industrielles

En plus de se demander comment élaborer la politique industrielle dans le contexte actuel d'une production mondialisée, il est encore plus important de se poser les questions suivantes: la prolifération des CVM au cours des années 1990 a-t-elle fondamentalement modifié le défi auquel les pays africains sont confrontés dans leur politique industrielle ? Les leçons que l'on peut tirer de réussites telles que celle de la Corée et de Taïwan, qui ont démarré leur industrialisation avant l'expansion spectaculaire des CVM, sont-elles pour autant moins pertinentes ?

Il convient de garder à l'esprit que, si c'est dans les années 1990 que les CVM ont connu un essor impressionnant, des pays tels que la Corée du Sud et Taïwan ne se sont pas développés dans un monde totalement dépourvu de CVM. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, Nike, l'une des plus grandes marques de l'industrie mondiale de la chaussure (sans oublier celle des tenues et accessoires de sport), a sous-traité presque toute sa production de chaussures à ces deux pays de la fin des années 1970 à celle des années 1980. Même avant, vers la fin des années 1950, Taïwan a commencé à réaliser des opérations d'assemblage à grande échelle pour des sociétés japonaises, dans le domaine

des biens de consommation électroniques – télévisions, réfrigérateurs, climatiseurs, voitures, moteurs diesel et autres (Wade, 1990). Avant que Taïwan n'impose une prescription relative à la teneur en contenu local, presque tous les composants provenaient du Japon. Ceux qui affirment que, la production de l'époque n'étant pas mondialisée, les leçons que l'on peut tirer de l'histoire de ces pays n'ont que peu de valeur aujourd'hui, ignorent manifestement certains faits historiques essentiels⁹⁸.

Dans le contexte africain, l'édition 2014 du rapport Perspectives économiques en Afrique, issu de la collaboration entre la Banque africaine de développement (BAD), l'OCDE et le PNUD, souligne cinq considérations clés qui doivent guider l'élaboration des politiques dans cette ère dominée par les CVM: 1) les politiques doivent être spécifiques à la CVM et fournir l'environnement le plus favorable à un développement et une intégration au sein de la CVM identifiée comme détenant le meilleur potentiel. 2) Une bonne exploitation d'une chaîne de valeur implique échanges et compromis de part et d'autre, car le fait de donner la priorité à un secteur par rapport à un autre aboutit à des situations gagnantes et perdantes. 3) L'entrepreneuriat et la collaboration entre les secteurs privé et public sont essentiels et requièrent des partenariats solides. 4) La solidité d'une chaîne de valeur mondiale et la manière dont elle est contrôlée/structurée peuvent déterminer quelles sont les stratégies possibles (et celles qui ne le sont pas) pour obtenir une croissance de la productivité. Par exemple, la participation à des CVM ne permet pas toujours de se mettre à niveau dans des secteurs de transformation à plus forte valeur ajoutée, en raison du contrôle strict exercé par les grands producteurs sur les activités de la chaîne, comme dans les industries mondiales du café ou du cacao. 5) Dans le contexte des CVM, les stratégies «bas de gamme» peuvent mener à un nivellement par le bas. Par conséquent, lorsque des pays africains attirent des sociétés étrangères afin de s'intégrer à des CVM et de progresser, ils doivent également se concentrer sur la création de compétences et de capacités productives locales.

... lorsque des pays africains attirent des sociétés étrangères afin de s'intégrer à des CVM et de progresser, ils doivent également se concentrer sur la création de compétences et de capacités productives locales.

Ces considérations revêtent aujourd'hui une importance capitale. Il y a 50 ans cependant, elles étaient en grande partie tout aussi pertinentes. Elles ne donnent donc aucune indication de la façon dont une politique industrielle doit s'adapter ou non à la nouvelle ère de la mondialisation. À cet égard, le point 4 est une exception. Comme nous l'avons vu, la prolifération des CVM a entraîné une augmentation du pouvoir mondial des plus grosses STN. Ces dernières ont restreint les options disponibles pour les pays en développement dans la création de leurs propres CVM, comme par exemple pour la Corée et les chaînes qu'elle a développées dans les domaines de l'automobile ou de l'électronique.

Milberg et al. (2014) débattent plus explicitement de la façon dont la politique industrielle doit être adaptée, à l'ère des CVM en pleine expansion. Ils démontrent trois points importants.

98 Ce qui distingue les pays tels que Taïwan et surtout la Corée, c'est qu'ils ne pouvaient se contenter d'être intégrés à des CVM contrôlées par des étrangers, et qu'ils ont assez rapidement tenté d'élaborer les leurs. En Corée du Sud par exemple, lorsque Hyundai a décidé en 1975 de produire son propre modèle Pony, la société a choisi des sous-traitants dans le monde entier. La société italienne Italdesign s'est chargée de la conception, le Japon a fourni la transmission, le moteur (les deux provenant de Mitsubishi) ainsi que le moulage de la carrosserie (Ogihara Mould Company), et les fonds provenaient de la Barclays Bank au Royaume Uni (Steers, 1998).

Tout d'abord, la politique industrielle doit cesser d'avoir pour objectif le développement de l'Industrie, au sens de production pleinement intégrée, pour se concentrer sur les différentes stratégies permettant de progresser au sein des CVM (à savoir trouver des activités/étapes/tâches de niche). «Désormais, pour les sociétés et les gouvernements, la nécessité de trouver de nouveaux biens à plus forte densité de capital à vendre aux consommateurs des pays étrangers se fait moins ressentir. Il s'agit plutôt de progresser dans les échelons de la chaîne de production d'un produit ou d'un ensemble de produits particulier, et d'accéder à des activités à plus haute valeur ajoutée» (Milberg et al. 2014, p. 171). Ensuite, la politique industrielle doit se méfier de plus en plus des dangers que représentent les mesures de protection à l'encontre des importations, dans le secteur des biens intermédiaires, car pour obtenir un succès compétitif dans le cadre d'une CVM, il importe d'accéder facilement à ces biens et à peu de frais. À l'heure actuelle enfin, la capture de la valeur au sein des CVM dépend encore plus fortement des constellations et jeux de pouvoir au sein des sociétés pilotes. La politique industrielle doit examiner ces dernières ainsi que leurs stratégies d'entreprise, et employer tous ses efforts à faire le lien et négocier avec elles.

En ce qui concerne le premier point, le fait de se spécialiser dans certains segments d'une chaîne de valeur (et d'importer des intrants), plutôt que d'accueillir une chaîne pleinement intégrée, peut effectivement aboutir à des bénéfices économiques. Comme nous l'avons vu au Chapitre 4 (Chine et Malaisie) et plus haut dans la présente section (Corée du Sud, Taïwan, Singapour et Chine), de nombreux états d'Asie orientale ont remporté un certain succès dans le secteur de l'assemblage à forte intensité de main d'œuvre. En tirant parti de son abondante main-d'œuvre anglophone à bas salaires, l'Inde a aussi récolté des bénéfices en se spécialisant dans certains secteurs du marché mondial des services (comme par exemple les centrales d'appel pour les sociétés informatiques ou les banques, ou encore les services administratifs des compagnies aériennes).

Les avantages liés à ces spécialisations sont cependant limités. Comme Milberg et al. (2014) le soulignent, les centrales d'appel et autres activités de service dans lesquels l'Inde s'est spécialisée font appel à une main d'œuvre peu qualifiée et n'ont apporté que très peu de mise à niveau technologique. Le secteur de l'assemblage a apporté d'importants bénéfices dans des pays tels que la Corée du Sud, Taïwan et Singapour uniquement parce que ces pays s'en sont servi, au sein de leurs stratégies de politique industrielle ambitieuses, comme base pour développer des capacités de production de plus haut niveau, en particulier des CVM contrôlées par l'état (dans le secteur de l'électronique en Corée du Sud ou à Taïwan par exemple). On dit de la Malaisie qu'elle représente un «piège à revenus moyens» parce qu'elle n'a pas su exploiter sa participation aux CVM pour mettre à niveau ses capacités productives dans la même mesure que la Corée, Taïwan ou Singapour (Cherif et Hasanov, 2015). La Chine se débat toujours pour arriver à une teneur importante en contenu local dans la production de pointe, même si elle est sur le point de prendre le contrôle de CVM pleinement abouties dans les domaines du textile, de l'habillement et de l'électronique grand-public.

N'oublions pas en outre que si l'on n'intervient pas, la spécialisation dans les segments inférieurs de CVM ne crée que des liens limités avec l'économie nationale et restreint l'impact des chaînes de valeur sur le développement économique (voir par exemple Hirschman, 1958). Nous avons évoqué plus haut le cas de l'industrie textile en République dominicaine, mais l'exemple le plus flagrant de ce phénomène est le secteur de l'assemblage au Mexique, dans

la période post-ALENA (accord de libre-échange nord-américain). Le pays s'était largement ouvert aux investisseurs étrangers. Malgré tout, il a échoué dans une large mesure dans la création de liens avec l'économie élargie, aboutissant à ce que Gallagher et Zarsky (2007) ont appelé «l'économie enclavée».

Ceci nous conduit au second point évoqué par Milberg et. al. (2014) au sujet de l'importance que revêt l'accès facile et peu onéreux aux importations de biens intermédiaires. Les sociétés qui produisent pour le marché mondial ont besoin de cet accès pour pouvoir produire des biens qui répondent aux normes de qualité internationales. La question devient encore plus critique lorsque ces sociétés fonctionnent en tant que maillon de CVM contrôlées par des STN: en effet, les sociétés pilotes des chaînes ont tendance à imposer des normes de qualité encore plus élevées. On peut noter d'ailleurs que même des états tels que le Japon, la Corée du Sud et Taïwan, qui s'appuyait largement sur des mesures protectionnistes, se sont montrés assez libéraux quant aux importations de biens intermédiaires, qu'ils soient à destination de filiales étrangères ou de sociétés nationales exportatrices.

Il est clair toutefois qu'un excès de tolérance dans ce domaine (et les états qui se concentrent sur l'industrialisation au travers des CVM ont tendance à en faire preuve) peut avoir de graves conséquences à long-terme pour le développement de capacités de production nationales. En Amérique Latine, l'intensification de la libéralisation du commerce dans les années 1990 a mené à une croissance de la part détenue par les sociétés étrangères dans les ventes d'intrants à l'industrie manufacturière, par rapport à la part nationale, empêchant ainsi l'émergence de producteurs locaux pour ces intrants et détruisant même les liens existants avec ces producteurs. Il importe d'atteindre un équilibre entre le besoin à court-terme d'utiliser des intrants intermédiaires de très haute qualité, qui sont nécessaires pour l'exportation, et le besoin à long-terme de développer des capacités nationales de production de ces intrants, qui, elles, sont essentielles dans l'établissement de solides fondations pour le développement économique⁹⁹.

Le troisième point évoqué par Milberg et. al. (2014) est sans doute le plus valide – il est similaire au point 4 du rapport Perspectives économiques en Afrique (2014). Avec l'expansion des CVM, il devient encore plus important d'établir des liens et de négocier avec les STN, surtout pour l'Afrique, où la production et les services orientés sur l'exportation se trouvent majoritairement aux mains des STN occidentales ou d'autres pays aux revenus intermédiaires à élevés. Dans ce processus de mise en lien avec les STN, les responsables de la politique industrielle doivent s'assurer de plusieurs points.

Tout d'abord, il leur faut identifier les industries les plus adaptées, c'est-à-dire celles qui ont le plus grand potentiel en matière de croissance de la productivité, en fonction des contraintes locales (par exemple, l'existence ou non des infrastructures ou compétences nécessaires au niveau national) et de la conjoncture mondiale (par exemple, la vitesse à

99 De ce point de vue, l'Éthiopie, probablement le pays africain qui réussit le mieux les premières étapes de sa transformation industrielle, va dans la bonne direction: l'un des buts majeurs affirmés de sa politique industrielle est de réduire sa dépendance vis-à-vis des intrants importés dans les industries de fabrication prioritaires – textile, habillement, cuir et maroquinerie (MOFED (ministère des finances et du développement économique), 2010). Ce positionnement est destiné, entre autres choses, à créer des liens plus efficaces avec les industries en amont (l'Éthiopie détient les plus importants troupeaux de toute l'Afrique, ainsi qu'un bon potentiel dans la culture du coton), à éviter de dépenser les maigres réserves en devises étrangères sur l'importation d'intrants, et à réduire le risque que les sociétés étrangères ne déplacent leurs activités de production vers d'autres pays, ainsi qu'il arrive fréquemment dans l'industrie du textile et de l'habillement.

laquelle la demande se développe, ou les secteurs où se trouvent les niches). Au cours de ce processus, il est important de s'efforcer d'établir des liens directs avec les entreprises manufacturières, fournisseurs de service aux producteurs, instituts de recherche et ministères des pays qui détiennent les savoir-faire technologiques et l'expérience en production, au sein des industries identifiées.

Deuxièmement, les décideurs doivent élaborer des incitations adaptées, afin d'encourager les sociétés étrangères à créer des liens avec l'économie nationale. L'une des méthodes traditionnelles dans ce type d'approche est la prescription relative à la teneur en éléments d'origine locale, désormais interdite par l'OMC. Mais certains pays africains (l'Éthiopie par exemple) ne sont pas encore membres de l'OMC et peuvent en faire usage en toute légalité. Et même pour des états membres, il est possible d'introduire de telles prescriptions de manière non-officielle par le biais de négociations avec les investisseurs étrangers – et c'est ce qui a été pratiqué dans de nombreux pays riches, dont le Royaume-Uni. Par ailleurs, parmi les mesures visant à promouvoir ces liens entre filiales étrangères et économie nationale, il en subsiste encore qui sont parfaitement légales. La prescription de co-entreprise, qui permet l'accès des partenaires locaux aux technologies et compétences en gestion de haut niveau, en fait partie. La CEA (2013) suggère que le pays hôte demande à la filiale étrangère de le tenir régulièrement au fait quant à l'approvisionnement et le degré de valeur ajoutée locale, y compris un plan de «déploiement» pour l'approvisionnement local futur. Un tel mécanisme est susceptible de recentrer les esprits des directeurs généraux, de générer un climat de force exécutoire morale et d'aider à encourager les liens locaux" (ECA, 2013, p. 244). Il est également possible d'imposer des conditions de façon légitime sur le transfert de technologie et la R et D au sein du pays hôte, même si le processus ne peut s'effectuer qu'à de très bas niveaux pour commencer. Les gouvernements des pays hôtes peuvent alléger ces prescriptions pour les FTN en leur fournissant une main-d'œuvre bien formée grâce au financement des programmes enseignement et formation techniques et professionnels (EFTP) et des départements universitaires d'où sont issus ingénieurs et scientifiques.

Et enfin, les responsables de la politique industrielle doivent repérer les possibilités de mise à niveau non seulement par le développement des capacités à produire des biens, mais également par celui des services aux producteurs telle que la conception, le marketing et les stratégies de marque. On pourrait penser que la tâche soit impossible pour des pays africains. C'est pourtant justement ce que fait Sammy Ethiopia, une société spécialisée dans les textiles et l'habillement tissés main. Leurs produits sont filés, tissés, teints et brodés en employant des techniques issues des traditions éthiopiennes ancestrales, et la société réalise elle-même tout le travail de conception et sur la marque. Ils sont exportés à des détaillants haut de gamme en Australie, France, Allemagne, Italie et au Japon. Il n'est pas certain qu'une telle réussite puisse être dupliquée avec des techniques plus modernes (le marketing des produits de Sammy Ethiopia s'appuie essentiellement sur le fait qu'ils sont réalisés à la main), mais elle illustre bien le succès d'un produit africain, entièrement «made in Africa», sur les marchés occidentaux, et témoigne de la popularité des marques africaines en Occident. Pour aboutir à un plus grand nombre de sociétés telles que Sammy Ethiopia, les décideurs doivent soutenir le développement des capacités au sein du secteur des services aux producteurs et en particulier pour les PME, au travers de subventions, de prestations de services publics (marketing à l'export ou conception par exemple), et de l'encouragement de la coopération interentreprises (voir 3.4.2.(b)).

5.2.4. Remarques conclusives

Dans ce chapitre, nous avons examiné les bons et les mauvais côtés de la multiplication des chaînes de valeur mondiales pour les structures productives des pays en développement (en particulier en Afrique) et discuté des implications de ce phénomène en termes de politique industrielle.

La participation à des chaînes de valeur mondiales a pour effet positif d'entraîner un afflux d'IDE, entraînant dans son sillage capitaux, technologies et normes de qualité plus exigeantes. Elle permet également aux pays en développement de pénétrer des secteurs industriels sophistiqués (et qui leur serait autrement inaccessibles), en leur offrant l'opportunité de se spécialiser pour devenir des producteurs de niche. L'expérience des pays d'Asie orientale, en particulier la Chine et Singapour, montre à quel point les pays participant aux CVM peuvent en bénéficier.

En Afrique, hélas, les bénéfices de la participation aux CVM ne se sont guère fait ressentir, bien que les flux d'IDE vers le continent aient été multipliés par vingt depuis 1990. Ce qui montre bien que la participation des pays en développement aux CVM a aussi des effets négatifs. En effet, en raison du pouvoir grandissant des entreprises transnationales, un petit nombre d'acteurs s'approprient une part de plus en plus importante des profits générés par les CVM. Si les pays en développement veulent s'assurer une plus grande part de ces profits, ils doivent monter en grade dans ces chaînes de valeur et, à terme, créer leurs propres CVM (comme la Corée l'a fait dans les secteurs de l'automobile et de l'électronique). Pour cela, ces pays doivent s'appuyer sur une politique industrielle intelligente, comme le démontre la trajectoire de développement des pays d'Asie orientale, aussi bien en Corée et à Taïwan, qui n'ont ouvert leurs portes aux sociétés transnationales que de manière sélective, qu'en Chine et à Singapour, deux pays plus accueillants pour les sociétés transnationales. La participation à une CVM peut, si elle ne s'inscrit pas dans une stratégie bien pensée en matière de politique industrielle, causer des dommages aux économies des pays en développement. Ainsi, dans de nombreux pays d'Amérique du Sud, les réformes libérales introduites à la fin des années 1980 et pendant les années 1990 ont attiré de nombreuses sociétés transnationales mais cet afflux a entraîné le déclin de la production domestique de produits intermédiaires, ces sociétés ayant choisi d'importer la plupart de leurs composants.

Même si les CVM sont présentes dans le paysage industriel mondial depuis les années 1950 au moins, leur développement récent signifie qu'il est aujourd'hui plus important pour les pays en développement d'établir des relations avec les sociétés transnationales et de négocier avec elles. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'Afrique, dont une très grande partie du secteur manufacturier et des services tournés vers les exportations est contrôlé par des sociétés transnationales occidentales ou venant des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

Cependant, comme nous l'avons souligné plusieurs fois dans ce rapport, le fait pour les pays en développement de prendre les CVM au sérieux ne signifie pas pour autant qu'ils peuvent – ni, encore moins, qu'ils doivent – abandonner toute prétention à avoir une politique industrielle. S'ils envisagent de faire participer les entreprises domestiques à des CVM, les décideurs politiques chargés de la politique industrielle doivent s'efforcer de choisir les industries présentant le potentiel le plus important, en fonction des contraintes domestiques et de l'environnement global, et d'inciter les sociétés transnationales qui contrôlent les chaînes de valeur dans le secteur industriel concerné à créer le plus nombre possible de liaisons. Ils doivent également être attentifs à la possibilité de se mettre aussi à niveau au travers du développement des services destinés aux producteurs (conception, marketing et stratégie de marque), et non pas seulement sous l'effet de l'expansion des capacités physiques de production.

5.3. CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons examiné quels impacts ont eu les récents changements de l'économie mondiale sur les options des pays en voie de développement en matière de politique industrielle. Nous avons étudié en particulier deux aspects essentiels, les changements des règles au niveau global, qui ont restreint la marge de manœuvre des pays en voie de développement en termes de choix de politiques, et les changements dans l'organisation mondiale de la production, qui se traduisent par l'essor des chaînes de valeur mondiales. Au cours de nos réflexions, nous avons montré que les choses sont bien plus complexes dans la réalité que ne le suggèrent les discours habituels sur les changements des règles mondiales et les CVM.

Même restreinte, la plupart des pays en voie de développement conserve une marge de manœuvre considérable. D'une part, de nombreuses mesures de politique industrielle sont d'ordre national et ne sont donc pas affectées par les changements des règles globales. D'autre part, il reste une grande marge de manœuvre même dans les domaines couverts par le nouveau cadre réglementaire mondial (plus restrictif). Afin d'en profiter, les décideurs chargés d'élaborer la politique industrielle des pays en voie de développement doivent maîtriser parfaitement ces nouvelles règles pour ne pas renoncer à certaines mesures simplement parce qu'ils supposent qu'elles sont peut-être prohibées. Enfin, des zones grises offrent des opportunités à exploiter. Il s'agit des règles que de facto aucun pays ne respecte (p. ex. règles relatives aux subventions en faveur de la R et D) ou de celles dont l'interprétation est complexe et qui sont ambiguës.

Si l'essor des chaînes de valeur mondiales a effectivement eu des effets positifs, en offrant aux pays en développement de nouvelles opportunités d'acquérir des technologies, ce phénomène a également eu des effets négatifs, en réduisant pour ces pays le champ des options à long terme. En effet, le développement mondial des CVM a renforcé l'appropriation des profits par les sociétés transnationales basées en Occident et consolidé leur pouvoir, ce qui rend plus difficile le développement des économies des pays en voie de développement sur le long terme. Avant d'intégrer une chaîne de valeur mondiale, les pays doivent donc prendre des décisions très stratégiques concernant les trajectoires de leur développement futur et les mesures nécessaires pour atteindre leurs objectifs.

Comme nous l'avons montré dans ce chapitre, ces changements ont imposé aux décideurs chargés de la politique industrielle des pays en voie de développement de faire preuve d'encore plus d'intelligence. Plus restrictives, les règles mondiales exigent de leur part, plus que jamais, qu'ils soient prudents afin d'éviter les potentielles chausse-trappes juridiques et que, dans le même temps, ils innovent en matière d'élaboration de mesures de politique industrielle. Enfin, avec la montée en puissance des CVM, il est plus que jamais essentiel pour ces décideurs d'être au fait des tendances mondiales et des interactions possibles entre les différentes mesures.

