

Chapitre 6

Résumé et conclusion

Le présent rapport nous a donné l'occasion d'examiner les positions théoriques ainsi que de nombreux exemples historiques, et d'analyser les changements de l'environnement mondial constituant le cadre de la politique industrielle. Nous espérons que les décideurs du continent africain qui sont chargés d'élaborer la politique industrielle de leur pays y trouveront des enseignements utiles.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous avons commencé par examiner les discours opposés, mais aussi simplistes l'un que l'autre, de la «Tragédie de la croissance africaine» et de «L'émergence de l'Afrique» qui ont dominé les débats sur le développement de l'Afrique ces vingt dernières années (voir Chapitre 2). Nous avons montré que ces discours procèdent tous d'une présentation tendancieuse des faits concernant l'Afrique, d'une compréhension erronée de l'histoire des autres pays et, enfin, de théories imparfaites sur le développement économique. Sur la base d'un examen critique, nous avons conclu que l'Afrique n'est ni structurellement destinée au sous-développement, ni déjà entrée pour autant dans un nouvel âge d'or. Le choix des politiques mises en œuvre (en particulier pour le secteur industriel) et des objectifs poursuivis sera déterminant pour les perspectives futures du continent.

Au Chapitre 3, nous avons étudié les principales questions théoriques liées à la politique industrielle, y compris les questions liées à la mise en œuvre. À entendre le discours dominant, il existerait peu d'arguments théoriques pour justifier l'utilisation d'une politique industrielle. C'est tout à fait faux puisque de nombreuses théories, fort respectables, avancent des arguments en faveur d'une telle politique. Bien sûr, ces arguments théoriques ne suffisent pas à garantir le succès d'une politique industrielle. En pratique, la mise en œuvre d'une telle politique soulève de nombreux problèmes pratiques (et non «moins fondamentaux»), notamment en termes de capacités politiques, administratives, de coordination et de planification du développement, dont l'importance ne doit pas être négligée. Enfin, nous avons avancé que pour bien comprendre la notion de politique industrielle, il est nécessaire d'étudier un éventail de théories, aussi bien favorables qu'hostiles à ce type de politique, et d'en faire la synthèse.

Dans le Chapitre 4, nous avons abordé les expériences de politique industrielle de différents pays et à différentes époques. Nous avons réparti les pays concernés dans quatre groupes: (i) les pays riches depuis 1945; (ii) les pays riches pendant leur phase de développement comprise entre la fin du 18^e siècle et le début du 20^e siècle; (iii) les pays en développement les plus avancés au 20^e siècle; et (iv) les pays en développement les plus pauvres (comprenant notamment deux pays africains, l'Éthiopie et le Rwanda) au cours des dernières décennies. Pour ce qui est des pays en voie de développement, nous avons présenté plusieurs études de cas sectorielles détaillées qui illustrent comment ces pays sont parvenus à obtenir des succès notables dans le domaine de la politique industrielle, et démentent ainsi le présupposé selon lequel les politiques industrielles adoptées dans les pays en voie de développement ont surtout été des échecs. Nous avons délibérément inclus dans nos travaux un vaste éventail de pays, de secteurs industriels et de mesures de politique industrielle, afin de montrer qu'il existe divers moyens d'assurer la réussite d'une politique industrielle et nous espérons ainsi contribuer à libérer le «potentiel créatif» des décideurs africains en matière d'élaboration de la politique industrielle.

Dans le Chapitre 5, nous avons examiné deux changements récents de l'environnement global en matière de politiques industrielles qui auraient, dit-on, radicalement modifié la façon dont les pays en développement peuvent élaborer et mettre en œuvre des politiques industrielles: la révision de certaines règles de l'économie mondiale et l'expansion des chaînes de valeur mondiales. Nous avons essayé de démontrer que si les récentes modifications des règles globales du commerce et des investissements ont bien restreint la marge de manœuvre des pays en voie de développement en termes de politique industrielle, cette marge demeure tout sauf négligeable. Elle peut, et doit même, être exploitée en s'appuyant sur des politiques industrielles intelligentes. Pour ce qui est des CVM, nous avons reconnu que leur développement a globalement limité les options des pays en voie de développement en matière de politique industrielle mais nous affirmons que le phénomène a également créé de nouvelles opportunités. Enfin, de manière encore plus importante, nous avons souligné qu'il est nécessaire de s'appuyer sur une politique industrielle «intelligente» pour surmonter les obstacles et tirer pleinement partie des opportunités.

Les leçons exactes que les lecteurs tireront du présent rapport dépendront des valeurs, objectifs et ambitions de chaque pays (et même de chaque dirigeant politique), ainsi que des conditions économiques, politiques et administratives dans lesquelles ces pays (ou ces dirigeants) opèrent. Conscients de cela, nous formulons les recommandations générales suivantes à l'intention des décideurs africains chargés de la politique industrielle.

Premièrement, on ne saurait trop insister sur l'importance du renforcement des capacités de production pour le développement économique. Il convient de ne pas adopter de politique qui limite les possibilités de développer les capacités productives sur le long terme, comme sont susceptibles de le faire le libre-échange et la participation inconditionnelle aux CVM. Si une telle politique est néanmoins adoptée, il convient de préparer un plan prévoyant son abandon le plus rapidement possible (comme l'ont fait Taïwan et la Corée avec leurs zones franches industrielles travaillant pour l'exportation).

Deuxièmement, même si – par essence – les théories économiques ne peuvent pas représenter toute la diversité du monde réel, les décideurs en charge de la politique industrielle doivent bien maîtriser les principales théories dont proviennent les arguments employés pour ou contre la politique industrielle, afin d'éclairer leurs décisions. Notre rapport s'est limité à un examen très général de ces théories, dont nous espérons néanmoins qu'il offrira des repères utiles permettant aux décideurs politiques d'explorer l'arrière-fond théorique varié et souvent obscur du débat sur la politique industrielle.

Troisièmement, les dirigeants chargés de la politique industrielle doivent se familiariser avec les expériences d'autres pays en matière de politique industrielle pour être en mesure d'élaborer les politiques les plus efficaces possible. «La réalité est plus étrange que la fiction» a-t-on coutume de dire, et cela est vrai aussi de la politique industrielle. Dans la réalité, comme le montrent les nombreux exemples que nous avons choisis, les expériences de politique industrielle débordent souvent de leurs cadres théoriques, pourtant réputés hermétiques, voire sacro-saints. Fort de ce constat, nous avons inclus dans ce rapport un vaste

éventail d'expériences industrielles et nationales afin de permettre aux décideurs politiques de s'affranchir des lignes de démarcation théoriques et d'exercer pleinement leur capacité créative en termes d'élaboration de politiques.

Quatrièmement, contrairement aux idées reçues, les récents changements de l'environnement mondial en matière de politique industrielle (matérialisés par un rétrécissement de la marge de manœuvre des pays en voie de développement et la multiplication des CVM) n'ont pas ôté leur pertinence aux politiques industrielles. En revanche, ces changements exigent plus que jamais des décideurs chargés d'élaborer les politiques industrielles qu'ils fassent preuve d'une grande intelligence. Ils doivent donc savoir exactement ce que les nouvelles règles de l'économie mondiale permettent et ce qu'elles interdisent, sans quoi ils ne pourront utiliser toutes les politiques possibles. De même, ils doivent bien comprendre les coûts et les bénéfices représentés par la participation à une CVM dans un secteur industriel particulier. À défaut, ils ne seront pas en mesure d'élaborer des politiques permettant à leur pays d'en maximiser les gains à long terme.

Enfin, comme le dit l'adage, «la connaissance est gage de pouvoir». Au cours des dernières décennies, les décideurs chargés de la politique industrielle ont adopté trop facilement des politiques inspirées des dogmes de l'économie de marché et du libre-échange, soit parce qu'ils ignoraient l'existence d'alternatives, soit parce qu'ils ne disposaient pas d'un capital de confiance intellectuelle et politique suffisant pour adopter ces politiques alternatives de manière résolue. Cela ne signifie pas que ces décideurs sont moins intelligents ou moins formés au sens conventionnel du terme, mais simplement qu'ils sont contraints – contrairement à leurs homologues des pays riches – d'éparpiller leurs ressources et de travailler sous pression, du fait des capacités limitées dont ils disposent en matière financière et de ressources humaines. Cependant, comme le montrent les exemples passés de la Corée et de Taïwan, et ceux actuels de l'Éthiopie et de l'Ouzbékistan, des politiques industrielles efficaces peuvent être mises en place en dépit d'un environnement hostile, si les dirigeants possèdent un bagage théorique et empirique sur la politique industrielle et si, de manière plus importante, ils sont suffisamment résolus pour aller à l'encontre des idées reçues. Nous espérons que les décideurs africains trouveront dans ce rapport un outil utile pour y parvenir.

