alternatives sud

Quêtes d'industrialisation au Sud

Points de vue du Sud

TRIMESTRIEL : 2e TR. 2019

CentreTricontinental

Syllepse

Alternatives Sud

Fondateur

François Houtart

Rédaction et administration

Jacques Bastin, Enrique Cueto, Laurent Delcourt, Christophe Douxchamps,
Bernard Duterme (directeur), Liliane Kabugubugu,
Aurélie Leroy, Cédric Leterme, Carlos Mendoza,
François Polet, Frédéric Thomas, Nathalie Vanhumbeeck
Centre Tricontinental-Cetri
Avenue Sainte Gertrude, 5
B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél. : 32 (0) 10-48-95-60 / Fax. : 32 (0) 10-48-95-69
duterme@cetri.be / cetri@cetri.be / www.cetri.be

Conseil éditorial (Afrique, Amérique latine, Asie)

Sarah Ben Néfissa (Égypte), Saturnino Jun Borras (Philippines), Suzy Castor (Haïti),
Yves Alexandre Chouala (Cameroun), Abdelnasser Djabi (Algérie), Leonard Gentle
(Afrique du Sud), Pablo Gonzalez Casanova (Mexique), Laura Hurtado (Guatemala),
Lau Kin Chi (Chine), Jude Lal Fernando (Sri Lanka), Edgardo Lander (Venezuela),
Cristian Parker G. (Chili), Andres Pérez Baltodano (Nicaragua), Emir Sader (Brésil),
Pablo Stefanoni (Bolivie), Maristella Svampa (Argentine), Mahaman Tidjani Alou (Niger),
Antonio Tujan (Philippines)

Diffusion et distribution en librairies

SOFÉDIS et SODIS (Paris, France)

Graphisme

Signélazer (Bruxelles, Belgique)

Illustration de couverture

Biswarup Ganguly, Bengale-Occidental, Inde

LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT .be

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Alternatives Sud

Volume 26-2019 / 2

Quêtes d'industrialisation au Sud ?
Points de vue du Sud

Abonnement annuel à *Alternatives Sud*

4 numéros : 50 euros

- Par virement au compte du Centre tricontinental :
IBAN BE23 0001 3060 0291 – BIC = BPOTBEB1

- Par carte de crédit, via cetri@cetri.be, +32 10 489560 ou sur www.cetri.be.

© 2019, Centre Tricontinental et Éditions Syllepse
ISBN Papier : 978-2-84950-739-1
ISBN PDF : 978-2-84950-788-9 & 978-2-84950-789-6

Éditions Syllepse
69 rue des Rigoles
F-75020 Paris (France)
edition@syllepse.net

Centre Tricontinental
Avenue Sainte Gertrude 5
B-1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)
cetri@cetri.be

Éditeur responsable : Bernard Duterme, CETRI,
Avenue Sainte Gertrude 5,
B-1348, Louvain-la-Neuve

Sommaire

Éditorial

7. Politiques industrielles au Sud : à quelles conditions ?
François Polet

Points de vue du Sud

Afrique

25. Les conditions de l'émergence industrielle de l'Afrique
Thierry Amougou

47. Politique industrielle et industrialisation tardive en Éthiopie
Arkebe Oqubay

Afrique

65. Amérique latine : *goodbye* industrie, *hello* stagnation
Pierre Salama

87. Politique industrielle au Chili : pour un nouveau paradigme
Javiera Petersen et Nicolas Bohme

Asie

103. Pakistan et Asie de l'Est : des politiques industrielles aux résultats contrastés
Rajah Rasiah et Nazia Nazeer

119. Inde : des réformes au détriment de l'industrialisation
Kalim Siddiqui

Transversales

137. De quel type de politique industrielle avons-nous besoin ?
Manuel F. Montes

149. Quelle politique d'industrialisation numérique pour le Sud ?
Parminder Jeet Singh

171. Index

173. Listes des *Alternatives Sud* parus

Éditorial

Politiques industrielles au Sud : à quelles conditions ?

François Polet[1]

Dans la nouvelle géographie industrielle, les pays du Sud suivent des trajectoires opposées. Les uns concentrent une part croissante de l'activité manufacturière mondiale, quand les autres subissent un processus de désindustrialisation précoce. Si les politiques industrielles sont en cours de relégitimation dans les modèles de développement, les conditions de leur matérialisation sont difficiles à réunir dans une économie mondiale ouverte.

L'enjeu de l'industrialisation des pays du Sud retrouve graduellement une place au sein des stratégies internationales de développement. La redécouverte des retombées socio-économiques spécifiques du secteur manufacturier se fait paradoxalement dans le contexte d'une reconfiguration industrielle mondiale entraînant une « désindustrialisation précoce » dans plusieurs pays du Sud. Si l'expansion industrielle de la Chine est une cause majeure de ce phénomène, il est tout autant le produit du démantèlement des politiques d'industrialisation et de l'ouverture indiscriminée aux échanges internationaux. L'inversion de cette tendance est possible et ne dépend pas de la seule faculté des États à attirer les investisseurs étrangers en misant sur le moins-disant social, environnemental ou fiscal. Les contributions rassemblées dans cette livraison

1. Sociologue, chargé d'étude au CETRI - Centre tricontinental (www.cetri.be), doctorant à l'Université de Liège.

d'*Alternatives Sud* éclairent des situations nationales et régionales qui, chacune à leur manière, illustrent la nécessaire réhabilitation des politiques industrielles.

Reconfiguration industrielle mondiale

La géographie de la production industrielle mondiale est depuis une trentaine d'années l'objet d'une transformation accélérée (Defraigne, 2016). Celle-ci est portée par la fragmentation internationale des processus de production, dont les sources – nouvelles technologies, baisse du coût du transport, libéralisation du commerce et de l'investissement – et les modalités ont fait l'objet de quantité d'analyses depuis les années 1990 (Zacharie, 2013). En résumé, les multinationales décomposent de plus en plus intensivement leurs chaînes de production entre les pays, en jouant sur les différentiels de coût pour faire baisser le prix de revient de la marchandise finale.

En première approche, cette redistribution des cartes se joue sur un axe Nord-Sud. Depuis la crise de 2008-2009, l'écart entre les taux de croissance industrielle s'est creusé entre les pays du Nord[2] et le reste du monde, au désavantage des premiers. Les dernières données agrégées des Nations unies datent de 2010 et attribuaient 40 % de la production industrielle aux pays du Sud, contre 20 % au milieu des années 1990. Les dernières estimations donnent à penser que le Sud a pris les devants (Unido, 2018).

À y regarder de plus près cependant, le découpage Nord-Sud reflète mal le nouvel ordre industriel. C'est l'Asie de l'Est et du Sud qui se taille la part du lion de la croissance industrielle mondiale. À commencer par la Chine bien entendu, devenue première puissance industrielle devant les États-Unis, responsable à elle seule d'un quart de la production mondiale en 2017 (Unido, 2019). « *Son industrie produit deux fois plus que celle de l'Amérique latine et de l'Asie hors Chine, et représente quinze fois celle de l'Afrique et du Moyen-Orient* » (Chaponnière et Lautier, 2014).

C'est au départ de l'économie chinoise que s'articulent de plus en plus les chaînes de valeur dans lesquelles s'insèrent les « dragons » (Corée du Sud, Taïwan, Singapour) et les « tigres » asiatiques – qu'ils soient anciens (Thaïlande, Indonésie, Philippines, Malaisie), nouveau (Vietnam) ou futurs (Cambodge, Birmanie,

2. À l'exception des pays d'Europe de l'Est.

Laos). Mais la poussée chinoise ne se fait pas tellement au détriment du reste de l'Asie – la part de l'Inde dans la production mondiale a augmenté de 75 % entre 2005 et 2017 pour s'établir à 3,3 % en 2017, elle devance désormais la France, tandis que celles de la Turquie ou du Bangladesh progressent fortement (Unido, 2018).

Il n'en va pas de même si l'on tourne le regard vers l'Amérique latine et l'Afrique. À l'instar des pays occidentaux, les participations du Brésil et du Mexique à la valeur ajoutée manufacturière mondiale ont fondu entre 2005 et 2017 (moins 33 % et moins 13 % respectivement) (Unido, 2019), une tendance qui se vérifie pour l'Argentine et l'Afrique du Sud (Chaponnière et Lautier, 2014). En Amérique centrale comme dans le Maghreb, la production textile, tournée vers les États-Unis et l'Europe respectivement, a fortement souffert de la concurrence chinoise suite à la fin du système de quotas d'importation (accords multifibres) en 2005[3].

Cette redistribution est la cause majeure d'un phénomène sur lequel reviennent la majorité des articles rassemblés dans cette livraison d'*Alternatives Sud* : la *désindustrialisation précoce* des pays en développement, à laquelle n'échappent que quelques pays asiatiques. Mise en évidence par l'économiste Dany Rodrik, elle signifie que les pays du Sud ont entamé leur processus de désindustrialisation relative à un niveau de développement nettement inférieur à celui des pays du Nord (2016).

Plus spécifiquement, cela implique que la part de l'industrie dans l'emploi global comme dans le revenu national commence à diminuer à des niveaux de revenu par habitant beaucoup plus bas que pour les pays riches : 700 dollars par habitant environ en Afrique ou en Inde, contre 14 000 dollars en Europe occidentale (Rodrik, 2016). Comme le relève Thierry Amougou dans sa contribution sur l'Afrique, « *de nombreux pays, sans être sortis d'un sous-développement industriel, deviennent des économies de services bas de gamme ou de qualité moyenne à faible productivité, via l'explosion des activités dites informelles* ».

Cette désindustrialisation précoce va de pair avec une « reprimarisation » des économies, c'est-à-dire que ces pays se sont « re-spécialisés » dans l'exportation des ressources naturelles, place que

3. Ces moindres contributions à la production industrielle mondiale n'impliquent pas nécessairement une contraction des productions industrielles nationales. Elles montrent en revanche que la croissance de ces productions nationales est inférieure à la croissance industrielle mondiale, tirée par l'Asie.

leur avait imposée la division internationale du travail sous l'époque coloniale. Le cas du Brésil, analysé en profondeur par Pierre Salama dans ce numéro, est emblématique : « *Les exportations de produits manufacturés s'élevaient à 51 % de l'ensemble des exportations en 2006 au Brésil* […]*, les autres exportations étant composées de produits agricoles et de matières premières (mines et combustibles). Un peu plus de dix ans plus tard, en 2017, les exportations de produits manufacturés s'élèvent à 36 %* ».

Développement sans industrie ?

Dans le fond, le développement de l'activité industrielle est-il un passage obligé pour sortir les sociétés de la pauvreté ? Les pays ne peuvent-ils pas atteindre un niveau de prospérité partagée à travers la seule dynamisation des autres secteurs productifs – agriculture, ressources naturelles, services ? Ce court-circuitage de l'étape « industrialisation » ne serait-il d'ailleurs pas souhaitable, étant donné la kyrielle de maux qu'elle paraît charrier dans les pays les plus pauvres – de la catastrophe de l'Union Carbide en Inde à l'effondrement du Rana Plaza au Bangladesh, en passant par l'exploitation des ouvrières des *maquilas* d'Amérique centrale ?

Les auteurs qui ont contribué à cet *Alternatives Sud* s'inscrivent explicitement en faux contre cette vision en vogue dans nos sociétés postindustrielles. Dans la continuité des pionniers de l'économie du développement, ils voient dans l'industrialisation un vecteur irremplaçable de l'élévation durable du niveau de vie des sociétés[4]. En postulant qu'une croissance tirée par les services ou les matières premières ne « vaut » donc pas une croissance tirée par l'industrialisation, ils s'écartent de l'approche néoclassique et s'inspirent des théories défendues notamment par les postkeynésiens et l'école structuraliste latino-américaine, selon lesquelles, pour reprendre les termes de Javiera Petersen et Nicolas Bohme dans ce volume, « *l'accumulation de capital induite par le secteur manufacturier produit des effets spécifiques sur la croissance.* […] *Le changement technologique, la productivité, les profits commerciaux et, dans les pays "en développement", leur capacité à combler*

4. Les économistes saint-lucien Arthur Lewis et britannique Nicolas Khaldor ont posé après-guerre les bases de la réflexion sur les conditions du changement structurel (passage d'une économie agricole à une économie industrielle) dans les pays de ce qu'on appelait alors le « tiers-monde ». L'un et l'autre ont conseillé de nombreux gouvernements d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine dans les années 1950 et 1960.

*la fracture technologique (*catch-up*), sont directement liés à la taille, à la vigueur et à la solidité du secteur manufacturier* ».

Donc oui, la désindustrialisation précoce apparaît à nos auteurs comme une évolution négative des structures économiques des pays en développement. Au-delà des considérations économiques en termes de croissance et de productivité, le « développement » sans industrie présente généralement des caractéristiques régressives sur les plans social, démocratique et environnemental. Ainsi l'expansion du secteur manufacturier se traduit par la création de davantage d'emplois stables, directs et indirects, dont les niveaux de rémunération et de formalisation sont généralement plus élevés que dans l'agriculture ou les services, ce qui est bénéfique en termes de droits du travail, de distribution du revenu et de politique fiscale. Le travail dans les manufactures est par ailleurs plus propice au développement du syndicalisme et de la capacité d'action collective des secteurs populaires face aux oligarchies économiques et politiques.

La reprimarisation des économies, donc le fait qu'elles exportent (relativement) de moins en moins de produits transformés, se traduit par une plus grande instabilité, du fait de la volatilité propre aux marchés de matières premières. Les crises économiques, budgétaires, puis sociales et politiques dans les grands pays primo-exportateurs d'Amérique latine, après le retournement des cours internationaux en 2013, en sont la manifestation (CETRI, 2017). Par ailleurs, quand bien même les cours se maintiennent, les retombées de l'expansion du modèle de développement « néo-extractiviste » sur l'environnement et les communautés paysannes sont dévastatrices, produisant une « *illusion de développement* » (Svampa, 2019). Un constat qui vaut également pour l'Afrique, comme l'illustre Thierry Amougou dans ce numéro au départ du cas du pétrole du golfe de Guinée et de ses externalités régressives sur le « développement réel ». Plus pernicieusement, la « calamité des ressources naturelles », soit l'abondance de ressources minières ou hydrocarburées, nourrit les stratégies économiques et politiques rentières des élites au détriment du progrès socioéconomique général (Frankel, 2010).

Le retour des politiques industrielles

Si le recul relatif de l'industrie est un problème majeur pour la trajectoire de développement des pays pauvres et émergents, l'analyse des causes de cette involution devient donc une problématique

de première importance. Sur ce point, les contributeurs à cet *Alternatives Sud* convergent largement. Qu'ils s'intéressent au Chili, au Brésil, à l'Éthiopie, au Pakistan ou à l'Inde, ils identifient dans le démantèlement des politiques industrielles et la libéralisation commerciale les deux sources du sous-développement. Ces politiques de désinvestissement public et d'ouverture furent des éléments clés des stratégies économiques néolibérales qui s'imposèrent un peu partout dans les années 1980. En mettant un terme aux politiques d'industrialisation par substitution des importations, ces politiques ont mis un point d'arrêt aux efforts d'émancipation de la dépendance structurelle vis-à-vis du centre industrialisé de l'économie mondiale.

Certes la constitution de tissus industriels nationaux complètement abrités du marché mondial avait généré un ensemble de déséquilibres macro-économiques intenables, accentués par la dégradation des termes de l'échange et le maintien d'inégalités sociales internes empêchant le développement d'un marché intérieur. La disparition de ces soutiens et protections s'est cependant moins traduite par un assainissement que par une contraction et un ralentissement durable du développement industriel, incapable de soutenir la concurrence avec les produits des pays hautement ou nouvellement industrialisés.

S'en est suivie une réaffectation des ressources vers les avantages comparatifs « traditionnels » des pays comportant très peu de valeur ajoutée et peu intensifs en emplois, en particulier l'agriculture industrielle et les ressources naturelles. Dans beaucoup de ces pays, le boom des *commodities* suite à l'explosion de la demande asiatique a donné des marges budgétaires aux gouvernements, qui ont pu financer des politiques sociales, et réduit leur vulnérabilité externe, mais il a dans le même temps accentué la tendance à la désindustrialisation, en valorisant la monnaie nationale et en réduisant la compétitivité-prix des productions manufacturées nationales (« maladie hollandaise »).

L'Inde échappe quelque peu à ce schéma en ce que la désindustrialisation précoce y coexiste avec un secteur de services (sous-traitance informatique) à haute valeur ajoutée qui s'est imposé sur le marché mondial. C'est ce secteur qui est le grand gagnant des politiques de libéralisation du commerce et de l'investissement de ces vingt dernières années, au détriment de l'agriculture et de l'industrie. Si ces politiques ont favorisé l'ascension économique des classes moyennes qualifiées, cette « Inde qui brille », Kalim Siddiqui

rappelle dans ce numéro qu'« *elles n'ont pas permis de créer des emplois et d'améliorer les conditions matérielles de la plus grande partie de la population, en ville comme dans les zones rurales* ».

Le réarmement de la politique industrielle après trente années de laisser-faire néolibéral, soit le réengagement de l'État dans la modernisation et l'expansion du secteur industriel, est unanimement présenté par nos auteurs comme la clé de la réindustrialisation des pays en développement. L'État doit selon eux récupérer les leviers stratégiques dont il s'est imprudemment privé sous la pression des institutions financières internationales, soit la fourniture de biens publics (recherche et développement, éducation technique, infrastructures d'énergie, de transport et de communication), le recours aux subventions, aux droits de douane et aux quotas et le maintien d'une politique macro-économique favorable à la compétitivité de la production manufacturière nationale (taux de change, taux d'intérêt, contrôle des capitaux). Le volontarisme avisé de l'État « stratège » est devenu indispensable pour franchir le fossé technologique qui sépare désormais la production latino-américaine, concentrée sur des produits relativement peu transformés, de la production d'Asie de l'Est.

Aucun des auteurs ne résiste à la tentation d'inférer ce qui peut fonctionner dans son pays ou sa région, en matière de politique industrielle, de ce qui a marché chez les dragons, en particulier la Corée du Sud, et la Chine[5]. Pour Rajah Rasiah et Nazia Nazeer, qui comparent le déploiement industriel médiocre du Pakistan à ceux d'un échantillon de pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, c'est la qualité du cadre institutionnel de stimulation du rattrapage technologique qui explique les différences de développement industriel entre les pays.

L'Éthiopie, dont le défunt ex-président revendiquait de s'écarter du consensus de Washington pour « regarder vers l'Est », a mis en place un ensemble d'instruments de soutien et de coordination explicitement inspirés des expériences asiatiques dont les résultats, bien qu'inégaux, ont d'après Arkebe Oqbay généré des effets d'apprentissage institutionnel en matière de gestion sectorielle des processus d'industrialisation. Pour Pierre Salama, l'unique voie de

5. Rappelons-le, le revenu par habitant de la Corée du Sud était de 30 % inférieur à celui de la République démocratique du Congo en 1960. En 2017, il est soixante fois supérieur : 30 000 dollars contre moins de 500 (Banque mondiale, 2019).

sortie de la reprimarisation de pays comme le Brésil et l'Argentine « *passe par un renforcement de l'industrie grâce à un soutien conséquent aux secteurs de haute technologie, ce qui implique des efforts importants en recherche-développement, à l'égal de ce que font des pays comme la Corée du Sud* ».

L'importance que nos auteurs accordent à l'action de l'État développeur s'inscrit dans un tournant doctrinal plus général. Menée au sein des organisations internationales par les représentants des pays émergents, dont l'influence géopolitique décolle à ce moment, et une poignée d'économistes du développement hétérodoxes – Joseph Stiglitz, Ha Joon Chang, Dani Rodrik –, la rébellion contre le consensus de Washington a commencé suite à la crise asiatique de 1997-1998. Elle s'est élargie avec la crise mondiale de 2008, qui s'est soldée sur le plan théorique par le « rajeunissement » de l'idée de politique industrielle[6]. Après s'être longtemps concentrés sur les distorsions de prix causés par l'État – les « défaillances du gouvernement » –, un nombre croissant d'économistes reconnaissent que l'action de ce dernier est indispensable pour corriger les « défaillances du marché », dont les conséquences peuvent être cataclysmiques pour l'économie et la société.

Limites au libre-échange

La réhabilitation théorique des politiques interventionnistes implique une reconsidération plus ou moins prononcée des stratégies d'intégration à l'économie mondiale. Les débats sont vifs à ce sujet au sein de la Cnuced depuis le tournant du millénaire, où plusieurs pays émergents défendent l'idée que la participation au marché mondial n'est pas une fin en soi, mais doit servir le changement structurel et la diversification de leurs économies (Abbas, 2007). Si le retour de balancier ne va pas jusqu'à prôner la « déconnexion » vis-à-vis du marché mondial (Amin, 1986), une certaine dose « d'industrialisation par substitution des importations » est admise par plusieurs auteurs, suivant l'idée que tous les pays industrialisés, en Occident comme en Asie de l'Est, sont passés par des phases de protection de leurs tissus industriels, le temps de combler leur retard technologique (List, 1857 ; Chang, 2002). Il faut pouvoir mettre des limites au libre-échange.

6. Pour reprendre l'expression de Joseph Stiglitz dans son introduction à un ouvrage collectif au titre évocateur, *The Industrial Policy Revolution* (Stiglitz et Lin, 2013).

Notons que les adversaires les plus résolus du rétablissement d'un protectionnisme « éducateur » ne se situent probablement plus au Nord… mais au Milieu. Le « néoprotectionnisme » de Donald Trump incite la Chine à se positionner comme nouveau chef de file d'un libre-échange dont elle a objectivement le plus bénéficié ces vingt dernières années. Le réagencement de la géographie commerciale mondiale qu'elle promeut s'accommodera vraisemblablement mal de l'augmentation des tarifs douaniers sur les produits technologiquement les plus accessibles aux autres pays en développement (textile, électronique, automobile). Par ailleurs, la mise à l'abri temporaire du marché mondial implique de s'appuyer davantage sur le débouché du marché intérieur, ou sur des marchés régionaux unissant des économies aux niveaux de productivité comparables, deux défis politiques importants.

Au-delà de l'exposition aux importations bon marché, l'architecture des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux menace de frapper d'illégitimité les politiques industrielles visant le rattrapage technologique des pays du Sud. « *Une tendance inquiétante réside dans le fait que la capacité d'inventer au niveau national et d'adapter les idées et la technologie afin d'améliorer la productivité a été bloquée ou est devenue trop coûteuse sous le régime des droits de propriété intellectuelle de l'OMC et des accords de libre-échange* » relève Manuel Montes dans sa contribution.

Les disciplines multilatérales ont également pour effet d'obliger les États de traiter sur un même pied, en matière de subventions ou de marchés publics notamment, les entreprises nationales et des entreprises étrangères « *dotées d'énormes avantages en matière de finance, d'administration, de réseaux internationaux et de technologies* » (Montes, dans cet *Alternatives Sud*). C'est pour éviter que ces règles n'amputent juridiquement la liberté des gouvernements du Sud d'agir sur leurs secteurs industriels que les représentants de pays en développement promeuvent la défense du principe de marges de manœuvre nationales (*policy space*), notamment au sein du PNUD et de la Cnuced (Khor, 2004).

Entre le possible et le souhaitable

Soyons réalistes, les conditions permettant de modifier les trajectoires de désindustrialisation précoce seront difficiles à réunir dans la plupart des pays. Même un partisan aussi convaincu du développement par voie d'industrialisation (*manufacturing led*

development) que Dany Rodrik est pessimiste, tant l'écart de productivité entre les pays d'Asie de l'Est et le reste du monde en développement paraît s'élargir. Pour Chaponnière et Lautier (2014), à court et moyen terme, « *la croissance industrielle chinoise accentue la différenciation des structures productives entre les pays du Sud* », l'avenir de l'économie de beaucoup de ces pays s'inscrivant dès lors dans « *une accentuation de la spécialisation primaire et non dans le renforcement du secteur industriel et le progrès technique* ».

Si cette vision déterministe n'est pas partagée par les auteurs de cet *Alternatives Sud*, en particulier pour des pays émergents comme l'Inde, le Chili et le Brésil, qui disposent d'importantes ressources fiscales et institutionnelles, Pierre Salama insiste sur les conditions politiques d'un changement dans le mode d'insertion de ce dernier pays dans la division internationale du travail. Celui-ci « *passe par de nouvelles alliances de classes, seules capables d'assumer politiquement une réforme fiscale conséquente, une distribution des revenus moins inégale, une politique industrielle moins clientéliste* ».

À la concurrence est-asiatique s'ajoute l'immense défi des processus de robotisation et de digitalisation, qui devraient entraîner une économie massive du facteur travail dans les processus de production. La presse économique a beaucoup commenté le potentiel de relocalisation en Europe des segments de production délocalisés en Asie ces vingt dernières années, du fait de la tendance émergente à la « réintégration verticale » des chaînes de valeur des multinationales, favorisée par les technologies de la quatrième révolution industrielle et la quête de réactivité (Valentin, 2017).

D'après un rapport de la Banque mondiale au titre évocateur – *Trouble in the making ?* –, la tendance à la robotisation se vérifie non seulement en Occident et en Chine, mais aussi en Thaïlande, au Mexique, au Brésil, en Inde, en Indonésie et en Turquie (Hallward-Driemeier et Gaurav, 2018). Elle pourrait avoir comme conséquence de réduire la création d'emplois industriels dans ces pays, mais aussi de freiner le déplacement des activités manufacturières vers les régions où le travail est bon marché, notamment l'Afrique subsaharienne. Face au renchérissement du travail non qualifié sur son territoire, la Chine digitalise et automatise au lieu de délocaliser, ce qui pourrait donner un coup d'arrêt au

fameux « vol d'oies sauvages » qui a permis son décollage, après celui des dragons et des tigres[7].

Néanmoins beaucoup de pays émergents craignent que la révolution digitale, combinée à l'essor des technologies vertes, ne se traduise par une nouvelle distanciation technologique des pays en développement, émergents compris, par l'Occident et la Chine. Pour Parminder Jeet Singh dans ce volume, « *il n'est pas facile pour les pays en développement d'acquérir et de maintenir les connaissances nécessaires dans ce domaine complexe et en évolution rapide* ». Face aux pressions commerciales des États-Unis pour l'adoption de leur modèle numérique par les pays en développement, Singh plaide pour que ceux-ci se dotent de leur propre politique industrielle numérique, qui passe notamment par la construction d'infrastructures numériques publiques. À l'instar de ce qui s'est produit en Chine, le développement d'une industrie numérique exigera un certain protectionnisme ainsi que des mesures de soutien du gouvernement, notamment par le biais de marchés publics.

En revanche, l'espace pour l'industrialisation paraît extrêmement réduit en Afrique subsaharienne, où « *l'offensive de la Chine sur l'Afrique, même dans le champ de l'économie dite informelle, tue dans l'œuf les embryons d'industrialisation qui voient le jour ici et là* » (Amougou, dans ce numéro). Questionnant les sources de « l'afro-optimiste industriel » consécutif à la croissance soutenue des économies africaines depuis le tournant du millénaire, l'auteur estime qu'il faut réinventer les « *mécanismes de protection de l'économie populaire, de son artisanat, de son agriculture et de ses terres* », contre « *la concurrence déloyale de la Chine et d'autres grands groupes occidentaux* », ce qui exige des gouvernements africains qu'ils intègrent les conditions de la politique industrielle de l'Afrique, « *en termes de droit du travail, de création d'emplois, de transferts technologiques, de protection de l'environnement et de certains secteurs économiques et sociaux* » dans leur négociation avec la Chine.

À condition de penser conjointement politique agricole et politique industrielle dans une perspective de souveraineté alimentaire, l'agroalimentaire offre les opportunités d'industrialisation les plus

---

7. Le « vol d'oies sauvages » est une théorie décrivant le mouvement de rattrapage des pays d'Asie de l'Est, qui ont successivement intégré les chaînes de production régionales, en captant des activités de faible technicité délocalisées par les pays de tête (Japon, puis dragons) avant de monter en gamme.

prometteuses sur le continent africain. Le secteur pourrait potentiellement fournir des milliers d'emplois et offrir un débouché à une production agricole locale soutenue, désenclavée et protégée des importations à bas prix. En l'absence de politique volontariste, qui suppose de rompre avec l'attitude opportuniste-rentière des dirigeants africains en la matière, les produits transformés vers lesquels s'orientent les habitudes alimentaires dans les villes seront toujours plus importés (concentré de tomate chinois) ou produits localement à partir de matières premières agricoles importées (lait, pain, bière). La dépendance des systèmes agroalimentaires africains s'en trouvera approfondie, au profit des multinationales du secteur.

Si les conditions de l'industrialisation monopolisent l'essentiel des préoccupations de nos auteurs, il faut se prémunir de l'obsession de l'industrialisation à n'importe quelle condition. L'exemple du Bangladesh le montre, l'industrialisation ne se traduit pas automatiquement par un mieux-être social. Les salaires y demeurent à un niveau de survie, du fait de la répression syndicale et de l'absence de volonté patronale d'augmenter la productivité du travail[8]. Une politique industrielle progressiste devrait inclure des objectifs sociaux et environnementaux dans ses stratégies de développement, ne pas miser sur l'intégration aux chaînes de valeur mondiales à travers les avantages comparatifs de la compression continue des salaires bas ou de la possibilité de polluer (Eder et col., 2018).

La contrainte environnementale pèsera immanquablement sur les possibilités de développement industriel du Sud. Mais la responsabilité de ne pas reproduire les décollages industriels polluants de l'Occident et de la Chine ne peut reposer sur les épaules des seuls gouvernements des pays concernés. Comme Manuel Montes le souligne dans sa contribution, le fait que tous les pays, y compris les plus pauvres, doivent réorienter leurs processus productifs vers les technologies de faible intensité énergétique oblige les États détenteurs de ces technologies – qui sont par ailleurs les principaux responsables du réchauffement climatique – à lever les obstacles à la diffusion de celles-ci vers les régions les plus pauvres. Le réchauffement climatique ne peut servir d'argument pour disqualifier les efforts légitimes d'industrialisation au Sud.

---

8. À l'inverse, le salaire de l'ouvrière du textile de Shanghai a été multiplié par cinq entre 2000 et 2012, pour dépasser celui de l'ouvrière brésilienne ou mexicaine (Chaponnière et Lautier, 2014).

Bibliographie

Abbas Mehdi (2007), « Cnuced XI : du consensus de Washington au consensus de São Paulo ? », *Alternatives Sud*, vol. 14, n° 3.

Amin S. (1986), *La déconnexion*, Paris, La Découverte.

Banque mondiale (2019), PIB par habitant ($ US courants), https://donnees.banquemondiale.org.

CETRI (2017), *État des résistances en Amérique latine, Alternatives Sud*, vol. 24, n° 4.

Chang H. J. (2002), *Kicking Away the Ladder : Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem.

Chaponnière J.-M. et Lautier M. (2014), « La Chine et l'industrialisation au Sud », *Autrepart*, vol. 69, n° 1.

Defraigne J.-C. (2016), « La reconfiguration industrielle globale et la crise mondiale », *Outre-Terre* 2016/1, n° 46.

Eder J., Schneider E., Kulke R. et König C.-D. (2018), « From Mainstream to Progressive Industrial Policy », *Journal fur Entwicklungspolitik*, vol. 34, n° 3/4.

Frankel J. A. (2010), « The Natural Resource Curse : a Survey », *NBER Working Paper Series,* National Bureau of Economic Research.

Hallward-Driemeier M. et Gaurav N. (2018), *Trouble in the Making ? The Future of Manufacturing-Led Development*, Washington, DC, Banque mondiale.

Khor M. (2004), « South Fights for "Policy SPACE" at Unctad XI », *Third World Network*, 12 juin.

List F. (1857), *Système National d'Économie Politique*, Paris, Capelle.

Rodrik D. (2016), « Premature Deindustrialization », *Journal of Economic Growth*, 21 (1).

Svampa M. (2019), *La fronteras del neoextractivismo en América latina*, Bielefeld University Press, Bielefeld.

Stiglitz J. et Lin J. Y (2013), *The Industrial Policy Revolution*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Unido (2019), Statistiques, Leading Manufacturing Economies, https://stat.unido.org/app/country/W3.htm?Country=004&Group=null, consulté le 12 avril 2019.

Unido (2018), *World Manufacturing Production, Statistics for Quarter I,* Nations unies – Organisation des Nations unies pour le développement industriel.

Valentin M. (2017), « L'heure de la relocalisation a sonné », *Les Échos*, 29 mars.

Zacharie A. (2013), *Mondialisation : qui gagne et qui perd*, Lormont, Le Bord de l'eau.

Points de vue du Sud

Afrique

Les conditions de l'émergence industrielle de l'Afrique

Thierry Amougou[1]

L'industrialisation africaine a été minée par l'extraversion négative du continent qui l'a fait passer d'un sous-développement industriel à un sous-développement serviciel. Les politiques d'ajustement structurel ont en outre signé la fin du projet de développement endogène comme dessein politique. Sur quoi dès lors repose la résurgence d'un afro-optimisme industriel : une émergence économique sans industrialisation lourde à l'occidentale ?

Dans la mesure où l'approche dominante du développement assimile celui-ci à une modernisation capitaliste sur le modèle historique des pays occidentaux, à rattraper par l'Afrique, il convient de rappeler la voie classique du rapport entre travail, institutions et industrialisation dans les pays du Nord. Les travaux récents sur la croissance économique mettent en évidence ces quelques faits : « *Les économies florissantes doivent leur croissance à une industrialisation rapide. S'il y a quelque chose sur laquelle tout le monde s'accorde quant à la recette de l'Asie orientale, c'est que le Japon, la Corée du Sud, Singapour, Taïwan et bien sûr la Chine, ont tous très bien procédé au déplacement de leur main-d'œuvre rurale (ou d'activité informelle) vers la production industrielle organisée. Les premiers cas de rattrapage économique réussis, tels que les États-Unis et l'Allemagne, n'étaient pas différents* » (Rodrik, 2018).

---

1. Économiste du développement, professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL), directeur du Centre de recherche interdisciplinaire démocratie, institutions, subjectivité (CRIDIS), chercheur associé au Centre tricontinental (CETRI).

La production industrielle permet de rattraper plus rapidement son retard de développement que les services à haute productivité, parce qu'il est relativement facile de copier les technologies des pays industrialisés que ce n'est le cas pour offrir des services de qualité nécessitant des institutions difficiles à mettre en place (Rodrik, 2018). La culture héritée, celle transmise de génération en génération, influence les performances économiques des nations, mais elle ne construit pas un sentier de dépendance (*path-dependency*) capable de mettre une société dans l'impossibilité de changer de trajectoire. Il n'y a pas de déterminisme économique qui nierait la culture dans laquelle s'enracinent les préférences, mais pas de déterminisme culturel non plus qui fixerait, définitivement, par avance, la trajectoire de développement et les préférences économiques de chaque société (Guiso, Sapiensa et Zingales, 2008).

Par rapport aux différences institutionnelles, les caractéristiques géographiques ou culturelles jouent un rôle secondaire dans la compréhension des mystères du développement ou du non-développement économique des sociétés (Acemoglu et Robinson, 2015). Ce qui fait l'écart fondamental entre « *pays* développés et pays moins développés n'est pas seulement la capacité de production, mais aussi et surtout la différence de l'état des connaissances » (Stiglitz et Greenwald, 2014).

Ces faits sont les résultats d'une petite histoire économique que l'on peut résumer comme suit : au commencement existaient des villages et des paysans où il faisait mal vivre car la rareté des ressources y était prégnante, autant que la récurrence des conflits, de l'arbitraire politique et des guerres. Ensuite, des progrès technologiques entraînèrent une révolution industrielle dont le résultat a été l'absorption d'une grande partie de la main-d'œuvre rurale. Les conditions de travail demeurèrent cependant très difficiles et les salaires très faibles à cause d'un excédent de mains-d'œuvre rural et d'une absence de droit du travail.

La hausse de la productivité industrielle, les luttes de la classe ouvrière pour ses droits et la naissance d'institutions démocratiques (inclusives) ont par la suite largement amélioré la condition des travailleurs. Après la seconde guerre mondiale, les progrès technologiques ont commencé à impacter négativement l'emploi industriel, en ce sens que la hausse de la productivité détruisait des emplois. Apparut donc une désindustrialisation, autre nom d'une économie postindustrielle de services (santé, éducation, tourisme, banques,

recherche, assurance, communication, management…), desquels est issue une classe moyenne (médecins, professeurs, ingénieurs, chercheurs, banquiers…) qui, de 1945 à 1975 (« les trente glorieuses »), atténua le potentiel conflictuel d'une société jadis polarisée entre prolétaires et capitalistes. Il en résulte de nos jours de nouveaux problèmes de développement au sein des économies postindustrielles : les inégalités reviennent à leur niveau des années 1930 (Piketty, 2013) ; le dualisme économique et social s'installe entre emplois stables et bien rémunérés et emplois précaires faiblement rémunérés (Rodrik, 2018) ; le caractère non soutenable de la société industrielle se renforce (GIEC, 2018) et le phénomène des travailleurs pauvres devient la règle dans de nombreux pays du Nord où populisme, dé-démocratisation de plusieurs sphères et ultramondialisation sont en corrélation positive (Amougou, 2019).

Qu'est-ce qui explique l'impossibilité en Afrique d'une trajectoire identique à celle ainsi brossée de l'industrialisation occidentale et de ses interactions avec le travail et certaines formes institutionnelles ? Quelles problématiques de développement ont forgé le projet d'industrialisation de l'Afrique depuis l'économie des plantations aux actuels plans d'émergence économique ? Quelles sont les forces et les faiblesses des arguments à la base du récent phénomène du (ré)enchantement international autour des possibilités d'industrialisation du continent africain ? L'industrialisation est-elle l'*ultima ratio,* au sens de chemin ultime et obligé de tout processus de développement ? L'Afrique est-elle condamnée à suivre l'Occident ou peut-elle s'organiser autrement pour améliorer le bien-être de ses populations ?

Ce texte essaiera d'apporter des réponses en quatre temps. Le premier analysera ce que nous appelons le double handicap de l'industrialisation africaine, à savoir l'extraversion négative et la désindustrialisation atypique. Le deuxième s'appesantira sur la question de savoir comment l'Afrique peut s'industrialiser, sans capacité de formation endogène du capital. Le troisième évoquera le grand retournement, c'est-à-dire l'ajustement structurel comme fin du projet politique d'industrialisation endogène au continent noir. Le quatrième temps se basera sur l'émergence économique pour discuter des forces et des faiblesses de la résurgence mondiale de l'afro-optimisme industriel. Nous terminerons par une discussion de l'hypothèse d'un développement africain sans industrialisation lourde à l'occidentale.

Le double handicap de l'industrialisation africaine

La société traditionnelle peinte par la petite histoire économique ci-dessus, évoquée comme quintessence du déroulement de l'industrialisation occidentale, se situe à mille lieues des réalités africaines précoloniales. Les travaux d'anthropologie économique de Pascal Sahlins (1976), de Pierre Clastres (1974, 1976 et 2010), de Badiane (2012) et de Karl Polanyi (1945) font de l'Afrique précoloniale *une société d'abondance et de loisir* et non un lieu de carences généralisées et de pénuries dont parle la théorie de la modernisation. L'Afrique précoloniale organise le travail, non seulement de façon communautaire et intercommunautaire, mais aussi de façon à ce que son emploi échappe à la fois au régentement d'un pouvoir centralisé de type étatique (royaume, chefferie, émirat…) et aux forces impersonnelles d'un marché autorégulateur.

Sahlins montre que l'Afrique précoloniale travaille pour vivre mais ne vit pas pour travailler. La solidarité du style de vie communautaire, le caractère non extensible à l'infini des besoins à satisfaire et les interdits du mode de vie traditionnel éloignent tant d'une mobilisation productiviste du travail que d'une rareté des richesses qui ferait de l'économie une gestion des ressources rares face à des besoins illimités. Il en résulte des sociétés d'abondance dans la mesure où elles se contentent, bien que capables de produire plus, d'une mobilisation des ressources en deçà de ce qu'exigerait une mobilisation dite optimale, suivant l'esprit du capitalisme (Weber).

Le fait que ces communautés et intercommunautés réussissent à satisfaire complètement leurs besoins sans être productivistes montre que la rareté des ressources et les besoins illimités ne sont pas des données universelles, comme l'affirment les sciences économiques, mais bien des construits qui dépendent du contexte, du style de vie et des valeurs en vigueur en sein d'une société. Une communauté solidaire, non productiviste et respectant des interdits sociaux dans la satisfaction de ses besoins relativise largement la rareté des ressources ainsi que la pauvreté et la privation relatives de ses membres. Cette Afrique précoloniale, son organisation du travail et son mode de production vont connaître une désintégration avec la révolution industrielle occidentale.

L'extraversion négative

Le 18e siècle est un moment crucial qui marque de façon différenciée l'Afrique et l'Europe sur le plan du développement. Pour

l'Europe, c'est l'entrée dans la révolution industrielle et, avec elle, dans la modernité et la société industrielle. Pour l'Afrique, 1800, c'est *grosso modo* le début de la colonisation et de la perte de son autonomie (Ekanza, 2006). L'Afrique précoloniale, société d'abondance et de loisirs avec une organisation communautaire du travail, va ainsi faire place aux empires où l'État colonial est la forme institutionnelle de base aux côtés des compagnies à chartes et des institutions missionnaires (Cooper, 2012).

Ces institutions extractives et de domination sont au cœur de l'expérience prédatrice que fait l'Afrique de la révolution industrielle occidentale. Elles inhibent l'innovation car ne garantissent pas les droits de propriété, imposent des barrières à l'entrée qui protègent les intérêts acquis des puissances coloniales, « *empêchent l'éclosion de nouvelles idées et entravent le processus schumpétérien de destruction créatrice, c'est-à-dire le remplacement permanent d'activités ou technologies existantes par de nouvelles activités et nouvelles technologies* » (Aghion, 2015).

Le but des empires coloniaux n'est pas de poser les bases d'une extraversion positive de l'Afrique, c'est-à-dire capable de soutenir son industrialisation par des investissements, des innovations, des coopérations, des échanges techniques et son développement via des institutions inclusives qui respectent les droits de propriété, promeuvent des contrats équitables et protègent la liberté, mais plutôt d'utiliser l'Afrique comme un stock de matières premières à mobiliser et à transformer en ressources productives au service de la métropole et de son industrie. Cette extraversion négative est appauvrissante parce qu'elle exploite, domine et bloque les possibilités d'investir dans les institutions innovantes, le capital humain et l'industrialisation rapide contrairement à une extraversion positive qui viserait à être un levier de développement pour l'entité qui en fait l'expérience.

La preuve en est que la colonisation capitaliste/moderne a le plus souvent, contrairement à la colonisation antique/grecque, entraîné la régression des colonies par rapport à leur état initial (Clément, 2012) : « *Le Sahel, naguère terminus prospère des routes transsahariennes et plaque tournante du commerce interrégional, sombre dans une longue décadence, aggravée par l'absence d'investissements coloniaux* » et une reconfiguration de l'espace africain au détriment de l'intérieur du continent et au profit des régions côtières où embarquent et débarquent les puissances coloniales (Brunel, 2004 ;

Ekanza, 2006). D'où l'édification d'une extraversion négative avec pour moteur une organisation prédatrice du travail indigène à travers une industrie coloniale de la violence de masse (Roes, 2010).

Ainsi, de 1800 à 1960, la révolution industrielle qui, en Europe, va progressivement donner naissance à un progrès technique et va engendrer une société aux conditions de travail moins atroces qu'à ses débuts, se matérialise en Afrique et sur les Africains sous forme d'une « cage de fer » qui les mobilise au fouet pour ponctionner le continent soumis à « une mission civilisatrice » qu'il doit lui-même financer, tout en produisant des dividendes pour la métropole au sein de l'économie-monde (Wallerstein, 2006).

En suivant Winslow Taylor, l'Afrique ne sert pas seulement de débouché à la production industrielle européenne et de réservoir de matières premières pour la métropole. Elle est aussi le lieu du travail simple d'exécution, pas ou mal rémunéré, par rapport au travail complexe de conception de l'ingénierie industrielle occidentale. L'extraversion négative fait ainsi de l'Afrique une entité qui n'existe plus pour elle-même mais pour un centre de gravité capitaliste qu'est l'Occident, par rapport auquel elle devient dépendante et instrumentale. D'où la mise en place des piliers de l'extraversion négative : l'économie de prédation ; l'économie de traite ; l'économie minière ; l'économie des plantations et le pacte colonial.

L'économie de prédation est une forme d'économie qui transforme l'Afrique, ses populations et ses ressources en « proies » face à des « fauves » que sont les puissances coloniales, les institutions missionnaires, les compagnies à chartes et les aventuriers de tous bords. Née à la fin du 19e siècle, elle se poursuit jusqu'à la première guerre mondiale et prend son essor dans l'exploitation du bois, du caoutchouc et de l'ivoire (Gabon, Moyen-Congo, Côte d'Ivoire, Gold Coast, Cameroun…). Cette économie de prédation est remplacée dans l'entre-deux-guerres par l'économie de traite, consistant à drainer vers les zones portuaires les produits africains bruts destinés à l'exportation, en échange de produits manufacturés.

L'économie des plantations, quant à elle, provient du fait que la colonisation capitaliste, ouvrait, en règle générale, sur la plantation, propriété des colons où la force de travail était fournie par des indigènes expropriés (Weber, 1981). Ses zones de prédilection sont les hautes terres du Kenya, du Tanganyika, le Congo belge, le Cameroun, la Rhodésie et l'Afrique du Sud. Cette dernière est aussi l'épicentre de l'économie minière comme moteur des activités

économiques de l'État colonial dont la philosophie globale est régie par le pacte colonial. Celui-ci ne peut en aucun cas promouvoir le développement industriel de l'Afrique, car il établit un rapport commercial dans le seul intérêt de la métropole, interdit le commerce entre la colonie africaine et une autre puissance coloniale en dehors de celle qui occupe le territoire, bannit toute transformation locale des matières premières et impose à l'Afrique l'importation des produits métropolitains (Marseille, 2005).

La désindustrialisation atypique

Le fait que certains pays asiatiques, comme signalé plus haut, aient réussi une industrialisation rapide leur permettant de rattraper l'Occident par imitation de la trajectoire de l'Allemagne et des États-Unis, peut pousser à penser que l'Afrique puisse, par comportement mimétique, avoir les mêmes résultats. Or, non seulement l'extraversion négative de l'Afrique par la colonisation capitaliste montre que les conditions n'y sont pas les mêmes, mais en outre le monde actuel est loin de pouvoir garantir le succès d'une industrialisation rapide par imitation. La conjonction de l'hyper mondialisation et du progrès technique entraîne une modification drastique du travail de production, qui rend très difficile la reproduction des trajectoires d'industrialisation tant des dragons asiatiques que des pays occidentaux.

Dani Rodrik (2018) en apporte la preuve : « *Depuis les années 1960, chaque décennie s'est caractérisée par des niveaux inférieurs d'emplois et de production dans le secteur industriel parmi les pays en voie de développement.* […] *Les niveaux les plus élevés d'industrialisation sont plus bas et ne sont atteints qu'à une fraction des revenus des États précédemment industrialisés. Cela signifie qu'un grand nombre de nations en voie de développement deviennent des économies de services, sans avoir une réelle expérience d'industrialisation.* […] *Alors que les États industrialisés des premiers temps étaient parvenus à placer 30 % ou plus de leur population active dans la production industrielle, les générations plus récentes de retardataires ont rarement pu en faire autant. Au Brésil l'emploi dans ce secteur a culminé à 16 % et au Mexique à 20 %. En Inde, l'emploi industriel a commencé à péricliter après avoir atteint les 13 %.* »

Ce phénomène qui frappe l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne est ce que nous appelons *une désindustrialisation atypique*,

étant donné que de nombreux pays, sans être sortis d'un sous-développement industriel, deviennent des économies de services bas de gamme ou de qualité moyenne à faible productivité, via l'explosion des activités dites informelles. L'économie postindustrielle ne passe donc pas ici par le stade de l'industrialisation pour ensuite atteindre celui des services, mais d'un sous-développement industriel à un sous-développement serviciel.

Ce phénomène est la résultante de plusieurs facteurs : la baisse des prix de vente des produits manufacturés induite par le progrès technologique et la perte d'attractivité de l'industrialisation que cela induit sur les pays candidats au développement industriel ; la tendance haussière, tant des besoins capitalistiques de la spécialisation industrielle, que de la spécialisation pointue au point de réduire la capacité qu'a eue jadis le secteur industriel pour absorber l'excédent de main-d'œuvre agricole et de l'économie dite informelle ; la réduction des marges de manœuvre des pays en voie de développement suite à l'ouverture tous azimuts de leur économie par les programmes d'ajustement structurel et à la forte offensive concurrentielle des pays émergents.

Certains pays africains comme le Rwanda semblent ainsi, via un régime politique autoritaire, tirer leur épingle du jeu en passant à une économie de services (tourisme, informatique…) sans phase d'industrialisation. Cette dernière devient d'autant plus hypothétique que l'économie géographique, montre, à travers les effets d'agglomérations, que l'Afrique, malgré un retour sur investissement parmi les plus élevés au monde, n'attire pas les investissements directs étrangers (IDE) à cause des multiples carences institutionnelles (banques, poste, eau, électricité, administration, moyens de communication…). Les coûts engendrés par ces carences poussent les IDE à préférer d'autres régions du monde mieux dotées.

Cette désindustrialisation atypique que connaissent l'Afrique et l'Amérique latine remet en cause tant la trajectoire théorique et universelle de développement préétablie par l'ADD (modèles de Lewis, Kuznets, Fei et Ranis, Rostow…) que l'ordonnancement des phases du développement industriel et sectoriel établi par Fischer, Clark et Fourastié dès 1935. Concernant l'ADD, le *turning point* d'Arthur Lewis, où la société moderne absorbe toute la société traditionnelle, semble introuvable dans une Afrique où ce sont les activités dites informelles qui offrent de l'emploi, contrairement au modèle classique de développement industriel où c'est le secteur secondaire puis le

secteur tertiaire modernes qui devraient le faire, par absorption de l'excédent de main-d'œuvre agricole.

La stratégie d'industrialisation endogène de l'Afrique

En 1950, la conférence afro-asiatique de Bandung a installé au Sud en général et en Afrique en particulier, via le non-alignement, l'idée selon laquelle le développement et l'industrialisation devaient être autonomes. Les pays africains ont ainsi opté pour la stratégie de la protection de l'industrie naissante, issue des travaux des économistes Frédéric List (école historique allemande) et Kenneth Arrow (école néoclassique).

L'État développeur et l'industrie naissante

Les pays pauvres ou en développement se doivent de protéger leurs jeunes industries, pas encore capables d'affronter la concurrence internationale. Frédéric List parlait ainsi d'un protectionnisme éducateur, censé construire une enclave industrielle nationale à l'abri des grands groupes déjà aguerris à la « gladiature » des marchés mondiaux. Suivant cette logique, l'État indépendant africain est l'acteur qui doit mettre en place une politique axée sur la promotion des « champions industriels nationaux » en pratiquant, non seulement un minimum de protectionnisme, mais aussi une répression financière sous forme de bonification des taux d'intérêt et d'octroi des crédits politiques à des secteurs prioritaires (Mc Kinnon, 1973 ; Gurley et Shaw, 1967).

Dans les années 1950, l'esprit de Bandung et la stratégie de l'industrie naissante s'accordent sur le fait que le libre-échange n'est pas meilleur qu'un protectionnisme éducateur appliqué au développement industriel des pays en développement. D'où le succès en Afrique de la théorie sud-américaine de substitution des importations par des productions locales (Celso Furtado, 1975). La déconnexion que promeut la CEPAL (Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine) est en phase avec l'objectif d'autonomisation de la politique industrielle africaine que promeuvent les nouveaux États indépendants jaloux de leur souveraineté. Ce sont ces États qui sont chargés d'opérer le choix des secteurs prioritaires et de penser une politique d'industrialisation nationale dont le succès dépend d'un environnement à mettre en place par le protectionnisme éducateur et la répression financière.

La stratégie de l'industrie naissante est renforcée en Afrique dans les années 1970, suite aux travaux de Kenneth Arrow suivant lesquels, à long terme, ce n'est pas le taux d'épargne qui améliore la croissance économique mais la hausse de la productivité (Stiglitz et Greenwald, 2014). Autrement dit, comme l'expertise et la maîtrise s'améliorent puis augmentent la productivité industrielle à long terme, la pratique par la production, l'apprentissage par l'usage (*learning by using*) et l'apprentissage par la pratique (*learning by doing*) permettront à la petite enclave industrielle protégée, de diffuser, par effets de débordement et par externalités positives, les savoirs et les pratiques dans toute la société qui, ainsi, s'industrialise de proche en proche, dans sa totalité.

C'est sur cette base que l'Afrique a pensé aux « industries industrialisantes » susceptibles de servir de locomotives à l'industrialisation nationale. Ainsi, la Gécamines (Société générale des carrières et des mines) en République démocratique du Congo ou la CDC (Cameroon Developement Coorporation) au Cameroun, devaient servir à enclencher et à tracter l'industrie minière ou l'agro-industrie dans ces deux pays respectifs.

S'industrialiser sans capital endogène ?

La stratégie d'industrialisation endogène promue par Bandung s'est heurtée à de nombreux problèmes, dont celui du financement. Non seulement les pays africains présentaient des plans d'investissements supérieurs à leur épargne domestique, mais aussi leur industrialisation exigeait l'importation de produits manufacturés indispensables. Il en a résulté à la fois un endettement interne et international, de nature privée et publique, pour financer l'industrialisation, et un déficit structurel des balances commerciales.

Le caractère extractif des institutions dans de nombreux pays africains à cette période ainsi que l'absence de démocratie ont transformé l'endettement massif du continent en une accumulation improductive du capital : éviction des investissements productifs par des dépenses somptuaires, multiplication des « éléphants blancs » et créances douteuses issues de la politique de répression financière. En conséquence, les résultats de la stratégie d'industrialisation nationale par protection de l'industrie naissante n'ont pas été à la hauteur des espoirs. La souveraineté que visait cette politique s'est trouvée amputée par un endettement massif qui accentua la dépendance financière du continent et hypothéqua son avenir.

Un autre aspect de l'absence de capitaux endogènes renvoie à la problématique monétaire. Sans souveraineté monétaire permettant de manipuler le taux de change pour influencer la politique commerciale et les coûts du capital, il est difficile pour l'Afrique, notamment pour les pays de la « zone franc », d'être maîtres de leurs plans d'investissements. De même, l'industrialisation exigeant des capitaux lourds, un approfondissement financier semble nécessaire pour élargir le canal d'accès aux ressources sur le plan national. Aucun pays africain n'a eu ces possibilités de 1950 à 1980. Leurs systèmes financiers restent caractérisés par une extraversion négative qui fait qu'il est plus facile d'avoir un crédit en Afrique pour acheter une voiture fabriquée en Occident que pour financer une activité économique locale.

En conséquence, constitués majoritairement des filiales des multinationales occidentales, les systèmes bancaires africains ne jouent pas leur rôle d'intermédiation financière, même lorsque les banques sont « surliquides ». D'où l'incompatibilité, de 1950 à 1980, entre une industrie financière africaine extravertie et un objectif d'industrialisation endogène.

Le grand retournement : le consensus de Washington

La conférence de Bandung aura été une tentative tiers-mondiste de maîtrise politique et économique des conditions et des stratégies du développement. Le plan d'action de Lagos (PAL) de 1980 s'inscrira, lui, dans l'esprit de l'industrialisation endogène de Bandung, en se basant sur un travail d'experts africains qui, après les résultats insatisfaisants de la période 1950-1980, vise *« l'autosuffisance nationale et collective dans le domaine économique et social, en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international »* (PAL, 1980).

Mais Bandung et le PAL seront envoyés aux calendes grecques par le consensus de Washington qui, avec la « dynamique de l'ajustement structurel » (DAS), réinstalle le développement de l'Afrique sous la tutelle des anciennes puissances coloniales et des institutions financières internationales, porteuses du projet de dérégulation des conditions mondiales de l'accumulation (Amin, 2015 ; Amougou, 2019). En réaction, l'Afrique cherchera, sans grand succès, à reprendre la main via la « Nouvelle initiative africaine » (NIA), devenue le « Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique » (NEPAD), fruit de la fusion entre le plan Omega du

président Abdoulaye Wade et le plan d'action du millénaire (PAM) lancé par les présidents Thabo Mbeki, Obansandjo et Bouteflika.

L'ajustement structurel, l'État africain et la politique industrielle

Une caractéristique fondamentale du consensus de Washington et de la dynamique de l'ajustement structurel (DAS) qui en découle réside dans le fait que les pays en difficulté en général et l'Afrique en particulier sont en faillite économique et perdent ainsi toute possibilité de discuter, de contester ou d'infléchir les conditions idéologiques des institutions financières internationales acquises aux politiques néolibérales installées par Thatcher et Reagan dès 1980. Alors que Bandung préconisait un interventionnisme étatique chargé de définir et de mener une politique industrielle, la DAS expulse l'État africain de la sphère du développement et interdit, au nom des marchés concurrentiels, toute politique volontariste (Aghion, 2017).

L'objectif de Bandung et celui de la DAS sont identiques sur un principe de base : créer un environnement capable d'entraîner le développement industriel de l'Afrique. Mais, quand la stratégie d'une industrialisation autonome était de construire de façon volontariste un environnement (institutionnel, politique et économique) national favorable aux champions industriels nationaux, la DAS sort l'État africain du jeu du développement où, désormais, seul le marché doit assurer l'allocation des ressources.

Dès lors, toute politique industrielle africaine « *qui réoriente l'allocation des ressources entre les secteurs d'une économie (ou d'autres décisions sur la production, comme le choix des techniques ou la nature de l'innovation) quand les incitations du marché, telles que les façonnent les lois et les réglementations, sont désalignées des objectifs publics* » (Stiglitz et Greenwald, 2014), devient contre-productive et interdite. Autrement dit, alors que le PAL était une stratégie panafricaine, la DAS est un modèle de développement suivant lequel c'est dorénavant « la main invisible » d'Adam Smith qui va assurer le développement industriel africain : l'État est déclassé, les choix sectoriels interdits et toute politique industrielle bannie parce que sans objet.

L'ajustement structurel, ses résultats et le développement industriel

Une fois placée sous l'égide néolibérale de la DAS, l'Afrique a connu un renforcement de sa désindustrialisation atypique. La réduction des effectifs de la fonction publique, les baisses de salaires,

les privatisations, la hausse des impôts liée à la décentralisation, la dévaluation du franc CFA et la hausse des inégalités suite à la libéralisation commerciale ont entraîné un délabrement patrimonial des individus et des communautés, dans une Afrique où les rapports États/communautés et individus/communautés sont cruciaux dans la production, la redistribution et les transferts des richesses (Mahieu, 1990).

D'où une explosion de la pauvreté individuelle, étatique et communautaire induisant le gonflement des activités dites informelles. Ces dernières ne sont pas seulement les indices majeurs de la désindustrialisation atypique de l'Afrique, mais aussi la matérialisation d'un chômage massif déguisé, incapable de construire « une société africaine de la connaissance » nécessaire au développement industriel (Stiglitz et Greenwald, 2014). C'est en effet lorsqu'on travaille qu'on crée des connaissances dans et pour la société, dont le bien-être et l'efficacité économique s'améliorent. C'est lorsqu'on travaille dans des secteurs innovants qu'on produit et diffuse des savoirs innovants pour le développement industriel.

Les pratiques dites informelles étant plus intensives en travail qu'en capital, l'Afrique, sous la DAS, a surtout révélé l'extraordinaire éventail d'innovations socio-économiques et politiques sécrétées par son industrie et son ingénierie sociales au sens d'auto-organisation populaire d'activités empruntant à la fois aux cultures locales anciennes, au capitalisme, à la DAS et à la mondialisation. C'est le cas des femmes camerounaises revendeuses des denrées alimentaires dans de nombreuses villes africaines. Elles s'approvisionnent en zones rurales dans des réseaux d'amis, familiaux ou de commerçants, utilisent les téléphones portables pour communiquer, revendent les denrées alimentaires sur les marchés urbains, nouent des liens avec d'autres pays (Cameroun/Gabon/Centrafrique), font face à la concurrence chinoise et ont parfois des clients qui livrent en denrées alimentaires africaines des commerçants pakistanais des marchés populaires de Bruxelles ou de Paris (Ngo Nyemb, 2017).

Sur le plan institutionnel, la désindustrialisation atypique de l'Afrique se renforce aussi par le fait que la DAS n'a pas entraîné le remplacement des institutions extractives de la période 1950-1980 par des institutions inclusives. En conséquence, les économies africaines restent rentières et donc incapables de créer de l'emploi, malgré une croissance élevée depuis l'an 2000. Vendue en Afrique comme un produit fini (au sens de kit politique à monter pour le bon

fonctionnement des marchés), la démocratie reste un mirage dans de nombreux pays (où le montage du kit n'atteint pas la structure profonde des mœurs politiques) (Amougou, 2019).

Les ordres sociaux africains sont donc restés fermés à la majorité des Africains exclus des clubs élitaires qui, en lien avec les multinationales occidentales, jouissent d'une démocratie de marché au sens de liberté de vendre et d'acheter les richesses minières africaines (Amougou, 2011). Et comme la DAS réprime la culture financière africaine via ses politiques de libéralisation, les jalons d'un développement financier capable de soutenir un développement industriel restent très fragiles face à l'explosion des institutions dites informelles. La DAS accélère la désindustrialisation atypique de l'Afrique tant en privilégiant des gains statistiques qu'en entraînant une explosion des pertes dynamiques que nous venons d'analyser.

L'émergence économique et la recrudescence de l'afro-optimisme industriel

Alors que rien n'est d'une crédibilité aussi douteuse que les recettes de politiques industrielles concoctées pour l'Afrique par les anciennes puissances coloniales et les institutions internationales, on assiste, tant sur le plan intra-africain qu'extra-africain, à une résurgence de l'afro-optimisme industriel. Ce dernier s'explique par plusieurs éléments conjoncturels. Le taux de croissance en moyenne de 5 % enregistré par l'Afrique de l'an 2000 à la crise des crédits hypothécaires de 2008, a entraîné une inflation lexicale du discours optimiste sur l'Afrique. Si nous considérons *The Economist*, ses unes sur l'Afrique incarnent ce glissement de l'afro-pessimisme le plus radical vers l'afro-optimisme le plus béat. Sa ligne éditoriale est ainsi partie de « *Hopeless Africa* » en l'an 2000, à « *Africa. There is hope* » en 2008 pour s'achever en 2013 par « *Africa rising : hopeful continent* ».

Un autre élément conjoncturel jouant en faveur du renforcement de l'afro-optimisme industriel est l'émergence économique des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) dont la dynamique de forte croissance tirait la croissance africaine, notamment via leurs importations des matières premières à un cours mondial favorable à l'Afrique. En conséquence, avec une forte croissance, l'adoption des plans d'émergence d'ici 2030 par de nombreux pays africains, a poussé certains analystes à aller très vite en besogne en annonçant, tant la déconnexion de l'Afrique des économies en crise des anciennes

puissances coloniales (Ben Hammouda et Sadni Jalab, 2010), que sa capacité à connaitre les mêmes réussites industrielles que la Chine et les pays de l'Asie orientale (Mounier, 2016).

En outre, la puissance démographique de l'Afrique inquiète l'Europe où la question migratoire provoque à la fois des crises politiques continentales et des questionnements nationalistes sur la sécurité culturelle. C'est ainsi que pour lutter contre les flux migratoires des jeunes africains vers l'Europe, Günter Nooke, conseiller spécial pour l'Afrique d'Angela Merkel, préconise « le colonialisme volontaire ». C'est-à-dire que des États ou des organisations telles que l'Union européenne ou la Banque mondiale construisent et dirigent des villes en Afrique afin de booster la création d'emplois et le développement du continent (Jacquet, 2010). Ces « villes sous charte » sont elles-mêmes inspirées des travaux du prix Nobel d'économie 2018 Paul Romer qui, dans sa théorie, parle de « villes sous contrat » suivant l'exemple de Hong Kong et des zones franches (TEDGlobal, 2009).

Cette proposition qui ne tient pas compte de l'acceptabilité culturelle, de la faisabilité politique et des barrières à l'entrée d'un tel projet en Afrique, vise plusieurs objectifs. Premièrement, contribuer au développement africain par le fait que les villes sont partie intégrante du développement industriel et l'induisent aussi. Deuxièmement, booster l'innovation industrielle et l'apprentissage par le fait que ces villes à charte sont destinées à être des lieux de hautes technologies et d'entreprises de pointe qui peuvent diffuser les savoirs au sein des populations africaines. Troisièmement, être des bassins de création d'emplois pour la jeunesse africaine. L'idée ici est de permettre à l'Afrique d'occuper sa jeunesse migrante dans des ateliers de montage, des fabriques et des emplois urbains connexes nécessitant peu de spécialisation.

À ces éléments conjoncturels factuels s'ajoute un renouveau théorique dans le champ du développement industriel depuis la faillite des politiques d'ajustement structurel et du consensus de Washington. Les travaux de Stiglitz et Greenwald (2014), d'Aghion (2017) et de Rodrik (2018) montrent, non seulement que les États qui ont réussi une industrialisation rapide sont ceux qui n'ont pas suivi les prescriptions du CW, mais aussi que l'État est indispensable pour mettre en place une politique industrielle. Ces recherches soutiennent que les deux extrêmes qui consistent à éliminer la concurrence du marché pour un interventionnisme étatique sur le plan

industriel ou à écarter l'État pour introniser le marché, ont de moins bons résultats dans le développement industriel qu'une aide décentralisée des États aux entreprises et au développement industriel.

La conjoncture de résurgence de l'afro-optimisme industriel est donc aussi liée à un climat d'émergence économique qui réinstalle l'État au cœur des politiques d'industrialisation du continent africain. C'est l'État qui construit des avantages comparatifs dynamiques et non le marché focalisé sur les avantages comparatifs statiques. La politique de substitution aux importations apporte moins au développement industriel que celle de promotion à outrance de ses exportations par un État stratège qui, comme l'ont fait la Chine et les pays de l'Asie orientale, met en place une politique volontariste en la matière. Mais l'émergence économique ne déclasse-t-elle pas l'objectif de développement réel de l'Afrique ?

PPTE, retour de la DAS et émergence économique : compatibles ?

Une émergence industrielle de l'Afrique basée sur son émergence économique elle-même axée sur la croissance urbaine ne correspond pas automatiquement au développement réel du continent. Il est en effet possible d'avoir une émergence économique sans développement réel mais aussi ni l'un ni l'autre. Réaliser ne serait-ce que l'émergence économique ne peut se faire avec des États africains majoritairement « pauvres et très endettés » et sous ajustement structurel, comme c'est le cas du Cameroun, du Tchad, de la Centrafrique, du Gabon, du Congo-Brazzaville et de la Guinée équatoriale. L'économie politique de l'émergence révèle en effet que tous les BRIC se caractérisent non seulement par des niveaux de croissance très élevés pendant plusieurs années, mais aussi par l'autonomie monétaire, des programmes d'innovation et des réformes entreprises pour leur développement industriel (Hugon, 2010).

Cela n'est pas le cas des PPTE (pays pauvres très endettés) africains dont la gouvernance économique est téléguidée par les institutions financières internationales via des programmes macroéconomiques obligatoires, en contrepartie des aides financières reçues. Et même si nous supposons que l'émergence se réalise, il faudra éviter qu'elle ne se traduise par une sorte de « lumpen-développement », étant donné qu'elle nécessite de faire de l'Afrique une terre de pure attractivité économique, incompatible

avec les droits des travailleurs, la protection de l'environnement, une fiscalité redistributive, une démocratie réelle et le développement durable.

Les « villes à chartes » ou « zones franches » évoquées ci-dessus sont en effet souvent des enclaves favorisées au sein des États par des dispositifs fiscaux exceptionnels qui ne profitent pas à l'ensemble des populations : l'attractivité économique pure d'un territoire n'est pas équivalente, au sens mathématique de ce terme, à l'attractivité d'un territoire en termes de bien-être des populations qui y vivent. À titre d'exemple, le pétrole du golfe de Guinée a fait de cette région, non seulement l'une des plus attractives pour l'industrie pétrolière, mais aussi l'un des territoires où les populations locales sont les plus pauvres au monde malgré la richesse pompée de leur terre.

Il s'agit d'un cas concret où l'industrie pétrolière a des externalités régressives sur le développement réel. Des populations locales, initialement pêcheuses et agricultrices, ne peuvent plus vivre de ces activités parce que les eaux et les terres sont désormais polluées. Elles ne peuvent pas non plus travailler dans l'industrie pétrolière parce qu'elles manquent des qualifications requises. Le golfe de Guinée est un cas d'école où, sans institutions inclusives, une industrie ne diffuse aucun apprentissage et aucune connaissance dans la société, appauvrit son capital naturel, et, de surcroît, dégrade les conditions de vie traditionnelles des populations.

Une politique de protection de l'industrie naissante est-elle encore possible ?

La question de la protection de l'industrie africaine naissante se pose lorsque les nouvelles théories justifient la stratégie industrielle des États face à des marchés qui ne construisent pas spontanément des environnements favorables à ce type de développement. Or, d'un côté, les programmes PPTE et les politiques d'ajustement structurel continuent de tenir en laisse l'État africain sur sa stratégie de développement et consacrent l'impossibilité pour lui d'avoir une politique industrielle autonome et *ad hoc*. Et, de l'autre, la dérégulation des conditions mondiales de l'accumulation via le néolibéralisme des années 1980, impose l'ouverture tous azimuts des pays africains au commerce international. Cela rend le protectionnisme éducateur très difficile, en ce sens que seuls les pays dominants et les grands ensembles peuvent l'appliquer (Chine, États-Unis,

Europe), grâce à leur puissance industrielle que subit un continent encore exclusivement consommateur comme l'Afrique.

Une des conséquences à cela est l'entrée en Afrique de produits européens, américains et chinois moins coûteux que les produits africains de même nature qui, ainsi, perdent des parts de marché lorsqu'ils ne disparaissent pas du fait du dumping commercial. Qui plus est, l'offensive de la Chine sur l'Afrique, même dans le champ de l'économie dite informelle, tue dans l'œuf les embryons d'industrialisation qui voient le jour ici et là. Un des défis majeurs que doit relever l'afro-optimisme industriel est d'inventer des mécanismes de protection de l'économie populaire africaine, de son artisanat, de son agriculture et de ses terres, de la concurrence déloyale de la Chine et d'autres grands groupes occidentaux.

Ce défi s'accompagne d'une politique de brevets qui limitent les imitations chinoises illicites d'objets artisanaux africains, produits en quantité industrielle en Chine et revendus dans les villes africaines en asphyxiant l'artisanat local. Des bijoux africains « Made in China » par absence du « Made in Africa » est le résultat d'un déficit stratégique des pays africains qui semblent prendre à la légère le fait que le développement industriel est aussi le lieu du piratage et de l'espionnage des connaissances et des pratiques. « *On a l'habitude d'acheter nos matières premières dans ces enseignes chinoises, mais il faut croire que ça ne leur suffit pas. Aujourd'hui ils essaient de nous concurrencer sur nos propres bijoux. Ils représentent une menace sérieuse pour notre business* » (Ndiaye, 2017). La coopération avec la Chine devant faire partie de la politique industrielle de l'Afrique, il est vital d'en définir les modalités en termes de droit du travail, de création d'emplois, de transferts technologiques, de protection de l'environnement et de certains secteurs économiques et sociaux.

Conclusion : quelle industrialisation pour mieux vivre en Afrique ?

La revue *Jeune Afrique* de mi-août 2012 présente les idées et les projets industriels pour changer le continent africain. La carte des investissements à réaliser pour industrialiser l'Afrique, la relier au monde et l'intégrer au capitalisme global est déjà en place. Ses projets phares sont : le tunnel de Gibraltar de l'Espagne au Maroc ; la grande muraille verte de 7 000 km de long et de 15 km de large de l'océan Atlantique à l'océan Indien pour stopper l'avancée du

désert ; le corridor Dakar-Libreville-Djibouti pour relier la plupart des capitales africaines à la mer ; le pont sur le fleuve Gambie afin de relier la Casamance à Dakar ; le barrage du Grand Inga pour alimenter le continent en électricité ; la transsaharienne reliant Alger à Malabo en Guinée équatoriale ; le plan solaire du Maghreb ; l'autoroute et le TGV transmaghrébins ; la 3G sur tout le continent ; le barrage sur le Nil bleu ; le pont Kinshasa-Brazzaville ; Kinshasa-Durban sur rails et le pipeline de Djouba vers le port de Lamu.

La carte des projets industriels ne suffit cependant pas au développement de l'Afrique, malgré l'excellence des idées qui la structurent. Il est nécessaire de passer de la carte au territoire, de l'idéal à la réalité par le biais de réalisations concrètes. Ce passage nécessite lui-même un travail d'ingénierie cognitive et collective auquel nous prétendons participer via les questions qui suivent. Dans la mesure où la trajectoire occidentale d'industrialisation montre que la démocratie y est postérieure à la consolidation des États et des économies, l'Afrique peut-elle conjointement consolider son économie, ses États et sa démocratie ? Si cela est impossible, que faut-il privilégier ?

Le fait que les premiers stades d'industrialisation mettent en évidence, tant en Occident qu'en Asie orientale, une période d'exploitation d'une grande partie de la population dans des fabriques et des ateliers où les conditions de vie et les salaires laissent à désirer, condamne-t-il l'Afrique à reproduire la même étape qui fait d'une part des citoyens des combustibles du développement industriel ? Comment peut-elle éviter cette phase sachant qu'elle connaît une désindustrialisation atypique ? Comment, à travers les multiples projets ci-dessus énumérés, l'Afrique compte-t-elle relier, tout en s'intégrant au monde, ses mers à ses déserts, ses forêts à ses savanes, ses villes à ses villages, ses agricultures à ses industries, ses vieux et ses jeunes puis le moderne au traditionnel, afin d'exploiter tant les liaisons entre ces ressources, que les externalités qui en découleraient ?

Comment les différents États africains se partagent-ils la gestion des externalités positives et négatives de ces projets industriels ? L'Afrique ne peut-elle pas éviter le gigantisme urbain des villes industrielles occidentales pour des villes à taille humaine où la qualité de vie compte plus que l'industrie lourde ? Comment exploiter les tontines, les coopératives, les assurances, les institutions de microfinance, les banques commerciales, les marchés financiers et leurs

interactions pour construire un système financier original au service à la fois de l'économie industrielle et des populations ordinaires ? L'Afrique ne peut-elle pas, au lieu d'axer ses investissements sur l'intensité capitalistique, aussi en entreprendre qui privilégient l'intensité sociologique et l'intensité écologique, afin de renforcer la durabilité de son développement industriel ?

Comment l'Afrique peut-elle construire une fiscalité au service des zones franches, puis de son développement industriel et social, quand les marges bénéficiaires des multinationales occidentales qui opèrent sur son territoire restent strictement inconnues ? Comment le continent compte-t-il faire de sa démographie galopante une force de développement en investissant massivement, comme le suggèrent les recherches, dans l'éducation, la santé et l'agriculture afin d'en faire des forces pour l'émergence et le développement ? Quelles interactions industrielles construire entre les industries nationales et panafricaines, afin d'avoir un espace industriel africain cohérent ? Le développement industriel modifiant les modes de vie, les valeurs, les architectures urbaines et rurales ainsi que l'environnement, quelle est l'esthétique de vie matérielle, sociale, économique et politique visée par l'Afrique ? Passer de la carte aux territoires exige au moins aussi une industrie cognitive pour répondre à de telles questions.

Bibliographie

Acemoglu D. et Robinson J. (2015), *Prospérité, puissance et pauvreté. Pourquoi certains pays réussissent mieux que d'autres*, New York, Markus Haller.

Aghion P. (2015), Préface de *Prospérité, puissance et pauvreté. Pourquoi certains pays réussissent mieux que d'autres*, New York, Markus Haller.

Aghion P. (2017), *Dynamique des entreprises, politique industrielle, connexions politiques*, Cours au collège de France, 24 octobre.

Amin S. (2015), *L'Éveil du Sud. Mémoires*, Paris, Les Indes Savantes.

Amougou T. (2011), *Cinquantenaire de l'Afrique indépendante (1960-2010) : enjeux de développement, défis sociopolitiques et nouvelles opportunités*, Paris, L'Harmattan.

Amougou T. (2019), *L'Esprit du capitalisme ultime. Démocratie, marché et développement en mode kit*, Louvain-La-Neuve, PUL.

Badiane M. (2012), *Les Économies africaines à l'époque précoloniale*, Les Éditions universitaires européennes.

Ben Hammouda H. et Sadni Jallab M. (2010), « La crise va-t-elle emporter le Sud ? », *Tiers-Monde*, hors-série.

Brunel S. (2004), *L'Afrique*, Paris, Bréal.

Clastres P. (1974), *La Société contre l'État. Recherche d'anthropologie politique*, Paris, Minuit.

Clastres P. (1976), préface à Âge *de pierre, âge d'abondance. L'économie des sociétés primitives*, Paris, Gallimard.

Clastres P. (2010), *Archéologie de la violence. La guerre dans les sociétés primitives*, La Tour d'Aigues, L'Aube.

Clément A. (2012), « Libéralisme et anticolonialisme. La pensée économique française et l'effondrement du premier empire colonial (1789-1830) », *Revue économique*, vol. 63, n° 1.

Cooper F. (2012), *L'Afrique depuis 1940*, Paris, Payot.

Ekanza S. (2006), « Le double héritage de l'Afrique », *Études,* n° 5.

Furtado C. (1975), Analyse du modèle brésilien, Paris, Anthropos.

Guaino H. (2016), *En finir avec l'économie du sacrifice*, Paris, Odile Jacob.

Guiso, Sapienza et Zingales (2008), « Long terme persistance », *National Bureau Of Economic Reserach Working Paper*, n° 14278.

Gurley G. et Shaw E. (1967). « Financial Structure and Economic Development », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 15, n° 3.

Hugon P. (2010), « La crise va-t-elle conduire à un nouveau paradigme de développement ? », *Mondes en développement*, n° 150.

Jacquet P. (2010), « Paul Romer, promoteur des villes à charte », *Le Monde.*

Mahieu F.-R. (1990), *Les Fondements de la crise économique en Afrique*, Paris, L'Harmattan.

Marseille J. (2005), *Empire colonial et capitalisme français. Histoire d'un divorce,* Paris, Albin Michel.

Mc Kinnon R. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, The Brookings Institution.

Mounier A. (2016), *Critique de l'économie politique du développement et de la croissance. Théories, idéologies et politiques*, Paris, Bréal.

Ndiaye A. (2017), « Les bijoux made in China sont une menace pour les artisans africains », *Jeune Afrique*, édition digitale.

Ngo Nyemb M. (2017), *Autonomisation des femmes dans un contexte de déficit de développement* réel : le cas des marchés populaires de Yaoundé et de Douala au Cameroun, Louvain-la-Neuve, PUL.

Piketty T. (2013), *Le Capital au 21e siècle*, Paris, Le Seuil.

Polanyi K. (1945), *La Grande Transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

Rodrik D. (2018), *La Mondialisation sur la sellette. Plaidoyer pour une économie saine*, Louvain-La-Neuve, de Boeck.

Roes A. (2010), « Towards a history of Mass Violence in the Etat indépendant du Congo, 1885-1908 », *South African Historical Journal,* 62 (4).

Romer P. (2009), *Conférence TED Global,* Oxford.

Sahlins P. (1976), *Âge de pierre, âge d'abondance. L'économie des sociétés primitives,* Paris, Gallimard.

Stiglitz J. et Greenwald B. (2014), *La Nouvelle Société de la connaissance. Une vision nouvelle de la croissance, du développement et du progrès social*, Paris, Les Liens qui libèrent.

Wallerstein I. (2006), *L'Universalisme européen. De la colonisation au droit d'ingérence,* Paris, Demopolis.

Weber M. (1991), *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris, Gallimard.

Politique industrielle et industrialisation tardive en Éthiopie[1]

Arkebe Oqubay[2]

L'Éthiopie est l'une des économies africaines les plus dynamiques depuis le tournant du millénaire. La poursuite de politiques hétérodoxes et la volonté d'apprentissage par des gouvernements développementalistes y sont pour quelque chose. Plusieurs handicaps limitent toutefois l'efficacité des politiques industrielles : l'orientation court-termiste des acteurs économiques, la fragilité du pays, l'économie politique de certains secteurs, etc.

Après plus de quinze ans de croissance économique soutenue, l'Éthiopie continue d'attirer l'attention de la communauté internationale pour ses réalisations et sa stratégie de développement interne, centrée sur une politique industrielle dynamique. Certains se sont pourtant montrés sceptiques à l'égard du modèle éthiopien. Alors qu'un documentaire de la *BBC* de 2017 demandait : « *L'Éthiopie peut-elle être le principal centre industriel de l'Afrique ?* », le *Financial Times* répondit, dans un article intitulé « Ethiopia's mythical manufacturing boom », que le gouvernement éthiopien avait mené une campagne de relations publiques réussie en vendant « *une histoire qui n'existe pas réellement* » (2017).

---

1. Version réduite d'un article paru dans *Working Paper Series*, n° 303, Abidjan, African Development Bank, 2018, sous le titre : « Industrial Policy and Late Industrialization in Ethiopia ».
2. Conseiller spécial du premier ministre d'Éthiopie en infrastructures et politiques industrielles, auteur notamment de *Made in Africa : Industrial Policy in Ethiopia* (Oxford University Press, 2015).

Après avoir initialement ciblé l'agriculture comme principal moteur du décollage économique de l'après-guerre, le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE) a opté pour le développement du secteur industriel comme premier propulseur de la croissance économique et de la transformation structurelle après 2010. Néanmoins le revenu par habitant demeure très faible en 2018 et ce sont les services, plutôt que l'industrie, qui dominent l'économie. Bien qu'il arrive à nourrir une population en hausse, le deuxième pays le plus peuplé d'Afrique fait face à de fortes contraintes structurelles.

Politique industrielle et transformation structurelle

Une politique industrielle peut être un vecteur de rattrapage et de transformation structurelle à condition d'être pensée en fonction du mode d'intégration de l'économie au commerce mondial et aux chaînes de valeur internationales. La politique industrielle peut être définie comme « *une stratégie incluant une gamme d'instruments politiques implicites ou explicites axés sélectivement sur des secteurs industriels spécifiques, en vue d'un changement structurel conforme à une vision et une stratégie nationales plus larges* » (Oqubay, 2015). La transformation structurelle implique le déplacement de personnes et d'activités économiques entre les secteurs, et l'augmentation de la productivité des activités. Cela implique une diversification verticale et horizontale vers de nouvelles activités plus dynamiques, la promotion des liens (*linkages*) nationaux et la construction de capacités techniques (Pasinetti, 1981 ; 1993 ; Ocampo et col., 2009).

L'idée selon laquelle le secteur industriel[3] est le moteur du changement structurel et d'une croissance durable demeure vraie. Cela s'explique par le fait qu'il permet d'importantes économies d'échelle, l'apprentissage par la pratique, le développement technologique et les gains de productivité. Par ailleurs il génère des liens forts avec les autres secteurs. L'industrie a également de puissants effets directs et indirects sur l'emploi (Kaldor, 1967 ; Thirlwall, 2013).

Un autre élément central et souvent négligé dans la transformation structurelle est le rôle stratégique des exportations. Premièrement, les exportations stimulent l'apprentissage

3. Nous entendons industrialisation au sens large, en incluant l'agriculture hautement productive.

international et, par conséquent, le rattrapage (Pasinetti, 1981). Deuxièmement, les exportations élargissent la demande et augmentent les gains de productivité. Troisièmement, les exportations assouplissent la contrainte de la balance des paiements, tout en améliorant la viabilité de la substitution des importations (Thirlwall, 2013). Pour un pays d'industrialisation tardive comme l'Éthiopie, le principal défi est de rattraper son retard en apprenant de ses prédécesseurs et de mobiliser des forces qui sont abondantes, mais dispersées et sous-utilisées, en vue du développement (Hirschman, 1958 ; Gerschenkron, 1962 ; Ohno et Oqubay, 2019a).

L'industrialisation au 20e siècle

Malgré une forte croissance récente, la transformation structurelle de l'économie demeure le principal défi de l'Éthiopie. Les efforts d'industrialisation du gouvernement ne sont pas nouveaux, plusieurs politiques ont été menées antérieurement. Certes peu efficaces, elles ont néanmoins fourni une première expérience de développement industriel. Durant le 20e siècle, le secteur industriel éthiopien était principalement axé sur le marché de la consommation et guidé par une stratégie d'industrialisation par substitution des importations (ISI).

Industrialisation à l'époque impériale (1930-1974)

Si l'industrialisation en Éthiopie est essentiellement un phénomène d'après la Seconde Guerre mondiale, des événements importants ont facilité ce processus avant les années 1950. Par exemple, la construction du chemin de fer djibouto-éthiopien (1897-1917) a influencé la configuration du commerce international de l'Éthiopie, l'agglomération des industries et la croissance de nouveaux centres urbains le long du couloir ferroviaire.

L'invasion du pays par Mussolini (1936-1941), la Seconde Guerre mondiale et le redressement d'après-guerre ont eu des implications importantes sur le développement économique ultérieur. Afin de soutenir l'effort de guerre et les forces d'occupation, l'Italie a construit un réseau routier de 6 000 kilomètres et des dizaines d'usines visant le marché des biens de consommation. Après la défaite de l'Italie en 1941, l'armée britannique a démantelé de nombreux établissements industriels, les envoyant dans d'autres colonies au motif que l'Éthiopie avait été « *artificiellement industrialisée* » (Pankhurst, 1996).

Comme dans beaucoup de pays à cette époque, une stratégie d'industrialisation par substitution des importations et des politiques de soutien ont été mises en place pendant la période impériale (1950-1974). Ces industries ont été orientées vers le marché des consommateurs, dominées par des investisseurs étrangers et concentrées dans les trois villes d'Addis-Abeba, Asmara et Dire Dawa. En 1951, le secteur industriel naissant pesait moins de 1 % du PIB national, comptait soixante-trois entreprises, toutes détenues par des intérêts étrangers, et employait moins de 6 000 personnes. L'alimentation, les boissons et le textile dominaient la production (Banque mondiale, 1967).

Les instruments politiques pour le développement du secteur industriel étaient des plans à moyen terme successifs, dont les prévisions étaient irréalistes et rarement respectées. Les codes d'investissement étaient utilisés pour attirer le capital étranger, mais le gouvernement n'avait pas de politique claire en la matière. Le décret d'investissement de 1962 a constitué la première tentative sérieuse de stimulation de l'investissement industriel : il offrait une exonération fiscale sur les profits d'une durée de cinq ans, des transferts de fonds garantis, l'importation de machines hors taxe et ouvrait les entreprises locales à la participation. Ce décret ne s'appliquait pas aux Éthiopiens.

Par ailleurs le gouvernement essaya de compenser la faible capacité de la Banque de développement d'Éthiopie (BDE), en achetant des actions des plus grandes entreprises industrielles via la Ethiopian Investment Corporation (Banque mondiale, 1967). Comme c'était le cas ailleurs dans le monde, des droits de douane protecteurs ont été largement utilisés. Vu la faiblesse de l'entrepreneuriat national, le gouvernement a directement investi dans de grands projets – équipements, services, usines et plantations commerciales.

Le secteur industriel est passé de 2,6 % à 4,4 % du PIB entre 1965 et 1974. Dans le secteur du textile, l'ISI a été bénéfique à la création d'emplois et à l'épargne de devises. Entre 1962 et 1969, le nombre d'employés dans le secteur du coton est passé de 10 100 à 21 610. La production du textile a stimulé des liens en amont de la production du coton, mais ses effets de liens en aval étaient faibles (notamment dans l'industrie du vêtement). Dans la vallée de l'Aouache, environ 27 000 travailleurs permanents et 60 000 saisonniers étaient déployés dans les plantations de coton (Chole, 1973).

La principale faiblesse de cette stratégie était structurelle : la limitation au marché interne, sans perspective d'exportation des produits industrialisés, ce qui aurait pu accroître la demande et améliorer la productivité (Chole, 2004). Un problème structurel plus fondamental résidait dans le manque de soutien à l'agriculture – qui représentait 90 % de la population, les deux tiers du PIB et l'unique source de recettes d'exportations –, et le manque de réforme agraire, pourtant indispensable à la transformation du secteur agricole. La stagnation de l'agriculture a entraîné des pénuries alimentaires endémiques et des problèmes de balance des paiements, avec des conséquences politiques dramatiques.

Les décennies perdues de l'Éthiopie : l'ère du Derg (1975-1991)

Outre la violence politique et les guerres, le régime du Derg[4] a été dominé par des politiques économiques aberrantes, qui se sont traduites par une longue stagnation. La planification centrale, la propriété sociale, l'autosuffisance et la substitution des importations étaient les principes clés de la politique industrielle du Derg. Toutes les entreprises ont été nationalisées en 1975 et des entreprises publiques ont été créées dans le cadre d'un système de quotas planifié de manière centralisée et indépendante des règles de l'économie du marché.

La nourriture, les boissons, le textile, le cuir, le ciment et l'industrie chimique (à la technologie désuète) sont restés prioritaires (Balema, 2014). La plupart des nouvelles entreprises étaient plus grandes que celles de la période impériale. Les principaux objectifs politiques étaient le développement du secteur public (la participation du secteur privé n'était pas permise), des tarifs douaniers élevés et une orientation anti-exportation soutenue par une monnaie surévaluée pendant toute cette période.

Afin d'anticiper les demandes populaires, le régime du Derg a proclamé en mars 1977 une réforme agraire radicale, qui a aboli les liens fermier-propriétaire et brisé le pouvoir de l'aristocratie foncière (Rahmato, 1984). Mais cette initiative, qui a simplement transformé les paysans en fermiers du régime, n'a pas réussi à transformer l'agriculture. La guerre civile et les sécheresses successives sont en partie à blâmer, mais l'institution d'une planification centralisée, la nationalisation des terres, l'importance excessive accordée aux

4. Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie socialiste.

fermes d'État au détriment des petits agriculteurs, la villagisation forcée et les programmes de réinstallation ont contribué à une décennie de stagnation économique (Cheru, 1992). L'expérience agricole du Derg fut une catastrophe majeure, tant pour l'approvisionnement de la population que pour le développement du secteur industriel.

Développementalisme et politique industrielle depuis les années 1990

Lorsque le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE) arriva au pouvoir pour la première fois, en 1991, la priorité fut mise sur la résolution de la crise de l'agriculture. Mais la reprise de l'économie agricole était également perçue comme un levier pour un engagement renouvelé en faveur de l'industrialisation. La première décennie du nouveau régime a été consacrée à la reprise et à la transition – d'une économie de guerre à une économie de paix et d'une économie de commandement planifiée et centralisée à une économie de marché. La libéralisation économique a été impulsée avec le soutien de la Banque mondiale, du FMI et d'autres donateurs.

Néanmoins, les réformes n'étaient pas tout à fait conformes aux prescriptions conventionnelles du consensus de Washington. Par exemple, l'approche du gouvernement en matière de privatisation a été « gradualiste », par opposition à la privatisation en Europe de l'Est ou au Mozambique. Le gouvernement a néanmoins privatisé plus de 300 entreprises, dont la plupart ont été acquises par le secteur privé national[5]. Contrairement aux autres économies d'Afrique subsaharienne, le gouvernement n'a pas privatisé les services publics et d'autres établissements stratégiques, optant plutôt pour l'expansion et la réorganisation des entreprises publiques dans des domaines stratégiques (banques, services, transport aérien, produits chimiques et industrie du sucre). Le gouvernement a également introduit des réformes majeures pour améliorer la gouvernance des entreprises d'État, et dans certains cas cette initiative s'est avérée efficace (Tekeste, 2014).

Le gouvernement a ouvert le secteur bancaire aux investisseurs nationaux, mais les banques étrangères ont été exclues. Joseph Stiglitz a souligné les désaccords que cela a occasionnés avec le

5. Certaines grandes entreprises (telles que les brasseries) ont été vendues à des entreprises étrangères afin d'assurer leur expansion et des revenus en devises étrangères.

FMI : « *Meles était engagé dans une dispute houleuse avec le FMI, et le Fonds a suspendu son programme de prêts*. […] *L'Éthiopie a résisté à la demande du FMI d'ouvrir son système bancaire, pour de bonnes raisons*. […] *Le FMI n'était pas satisfait, simplement car il croyait que les taux d'intérêt devaient être fixés librement* » (2002).

Des écarts similaires ont été observés dans d'autres domaines. Contrairement aux prescriptions de Washington en faveur d'une libéralisation totale du taux de change, le gouvernement a adopté un système de taux flottant géré, qui a réduit l'écart entre les marchés officiel et parallèle. Les prix ont été libéralisés, mais les produits essentiels (produits pétroliers, engrais) ont continué à être réglementés. Une nouvelle loi d'investissement a été introduite et une agence de promotion des investissements créée en 1992. Ce fut une étape importante dans la promotion des investissements dans différents secteurs. Tous les secteurs n'ont cependant pas été ouverts aux investissements étrangers : les commerces de détail, les services de fret domestiques et les banques étaient réservés aux Éthiopiens. La production d'électricité a été ouverte au capital étranger, ainsi que le transport et la distribution dans certaines limites.

La croissance économique s'est accélérée après 2004. Cela a été attribué aux stratégies de développement économique globales du gouvernement. L'accent mis clairement sur l'agriculture et l'engagement en faveur du développement rural ont été essentiels au développement de l'Éthiopie, parallèlement à l'investissement stratégique dans les infrastructures publiques (énergie, transport, etc.) et la transformation de l'enseignement professionnel, technique et supérieur.

Plusieurs initiatives montrent que le gouvernement a tenu à s'inspirer des économies de l'Asie de l'Est : l'institutionnalisation des principes d'amélioration continue du *kaizen* japonais, la transformation de l'enseignement technique et professionnel et du système universitaire selon les orientations allemandes, la création d'instituts sectoriels et d'universités de science et de technologie suivant le modèle sud-coréen, et l'apprentissage des politiques industrielles chinoises (Lin et Oqubay, 2019).

Instruments de la politique industrielle

L'Éthiopie mène depuis le début des années 2000 une politique industrielle reposant sur un vaste ensemble d'instruments, parmi lesquels la promotion des exportations et de l'investissement productif,

le financement industriel, ainsi que le recours à des entreprises publiques pour configurer des secteurs stratégiques. L'accent a été mis sur les secteurs du cuir et des articles en cuir, des vêtements et du textile, de l'agroalimentaire, du ciment, de l'acier, ainsi que de l'horticulture. Pour autant certains de ces instruments politiques ne se sont pas avérés pleinement efficaces.

Premièrement, la plupart des programmes de promotion des exportations nécessitaient une coordination, une automatisation du système douanier et un personnel qualifié, qui faisaient souvent défaut. Deuxièmement, les instituts sectoriels créés pour soutenir les secteurs prioritaires n'ont pas été en mesure d'attirer du personnel possédant les compétences professionnelles, les qualifications et l'expérience requises pour soutenir les entreprises. En outre, ces instituts ont dû composer avec une masse d'exigences administratives, car tous les canaux gouvernementaux n'ont pas été simplifiés pour soutenir les exportations et l'industrialisation.

Troisièmement, le manque de connaissances et d'approches sectorielles a constitué un obstacle majeur. Les instruments politiques n'étaient pas fondés sur une bonne connaissance de la structure industrielle spécifique à chaque secteur. Les études nécessaires au suivi et à l'adaptation permanente des politiques n'étaient pas disponibles. Quatrièmement, les canaux de dialogue entre le gouvernement et le secteur privé n'ont pas été satisfaisants. Les efforts visant à établir les liens entre les universités, les centres professionnels et les industries n'ont pas été couronnés de succès. Enfin le manque de coordination verticale et horizontale entre les agences gouvernementales (aux niveaux fédéral, régional et local) constitue un obstacle majeur et nuit à la compétitivité des entreprises. Les gestionnaires d'entreprise estiment que les formalités administratives leur prennent entre 15 et 25 % de leur temps.

Et pourtant, malgré leur nature rudimentaire et leurs limites, l'application de ces instruments de politique industrielle a généré des enseignements. L'introduction en 2005 du Conseil national de coordination de l'exportation, présidé par le premier ministre et inspiré de l'expérience coréenne, a joué un rôle crucial dans la résolution de certains problèmes de coordination ainsi que de contraintes opérationnelles sectorielles sur les exportations, et dans l'ajustement des instruments politiques. Le développement de la capacité de fret d'Ethiopian Airlines, la décision d'appliquer des subventions lors de la hausse du prix du carburant en 2008 pour soutenir le secteur

de la floriculture, ainsi que le financement industriel des secteurs du ciment et de la floriculture sont des exemples de coordination réussie.

En résumé, la politique éthiopienne de l'époque combinait des politiques « facilitatrices » avec des politiques « faussant » les prix. L'Éthiopie n'aurait vraisemblablement pas pu mettre en place une floriculture ou des industries du ciment dynamiques, sans politique industrielle active. Surtout, l'apprentissage par la pratique (*learning by doing*) et l'apprentissage des autres (*learning from others*) ont accru la capacité politique et l'efficacité des instruments politiques.

Des résultats variables

En dépit de la stratégie unifiée de développement industriel, les résultats des politiques ont été inégaux d'un secteur à l'autre, et il est essentiel de comprendre les facteurs qui ont déterminé ces variations (Oqubay, 2015 ; 2019). Les caractéristiques économiques et technologiques propres à des secteurs spécifiques se prêtent plus ou moins à des politiques industrielles. Les résultats sont hautement dépendants du dynamisme relatif des effets de liens.

L'idée principale est que les décideurs politiques doivent reconnaître non seulement que les liens peuvent être plus fréquents dans certains secteurs que dans d'autres, mais que le développement des effets de liens n'est ni automatique, ni uniforme. Les données provenant de secteurs spécifiques montrent que les décideurs doivent mieux comprendre l'interaction et le dynamisme de la structure industrielle, des effets de liens et de l'économie politique, car les politiques sont conçues et mises en œuvre dans un contexte marqué par des conflits d'intérêts qui affectent profondément leurs résultats.

L'industrie du cuir et des articles en cuir ainsi que la floriculture ont été au centre des efforts du gouvernement pour promouvoir les industries tournées vers les exportations. Le cuir est un secteur centenaire, tandis que la floriculture est une industrie naissante[6]. Les exportations, les niveaux de création d'emplois, de productivité de la main-d'œuvre, de production et de valeur ajoutée du secteur du cuir ont été médiocres, malgré l'importance du cheptel, l'intensité en travail, l'attention soutenue du gouvernement et de nombreuses

6. La première usine de cuir a été créée dans les années 1920. L'Éthiopie détient le plus grand cheptel d'Afrique.

missions internationales de consultation. La contribution du cuir aux exportations totales de marchandises a chuté de moitié en douze ans, passant de 8 % à 4 % entre 2004 et 2016 (Oqubay, 2019a).

En revanche, la part relative de l'industrie des produits du cuir dans les exportations a augmenté, du fait de l'entrée de grandes entreprises étrangères dans ce secteur. Cependant les politiques n'ont pas réussi à stimuler les liens en amont avec le secteur de l'élevage, démontrant une fois de plus que les liens ne sont pas automatiques et que l'avantage comparatif ne produit pas nécessairement des effets de lien réussis. La structure de l'industrie offre une grande « latitude » en matière de performance, ce qui accroît la vulnérabilité du secteur. La logistique d'exportation reste une contrainte majeure, avec une forte dépendance à l'égard du transport routier intérieur. Les groupes d'intérêts constitués par les tanneries qui dominent le secteur, ainsi que la fragmentation des acteurs de l'industrie, ont entravé la transformation du secteur. Les entreprises locales ont résisté à l'entrée d'entreprises étrangères.

Le secteur de la floriculture et de l'horticulture a de son côté attiré les principaux investissements européens. Les exportations ont atteint 225 millions de dollars en 2015-2016 et la contribution du secteur aux exportations totales de marchandises est passée de 1 % en 2003-2004 à 10 % en 2015-2016. La floriculture employait à ce moment-là plus de 50 000 personnes et l'horticulture non florale plus de 130 000. Des liens vers les secteurs de l'emballage (modestes), du fret aérien (forts), ainsi que de nouveaux sous-secteurs et des corridors ont été créés (Oqubay, 2015). Les niveaux de productivité ont augmenté pour se rapprocher de ceux du Kenya, les pratiques phytosanitaires et de la chaîne du froid se sont améliorées, davantage de professionnels éthiopiens occupent des postes de gestion de la production et des entreprises nationales sont entrées dans le secteur.

L'Éthiopie est devenue l'un des cinq plus grands producteurs et exportateurs de roses au monde. Un financement industriel subventionné pour les entreprises étrangères et locales a été mis en place par le biais de la Banque de développement d'Éthiopie (BDE), des incitations à l'investissement ont été fournies, des terrains appropriés et abordables ont été mis à disposition et des aérogares adaptées aux nouveaux avions-cargos ont été construites.

Un certain nombre de facteurs technologiques et économiques ont conduit à un système de surveillance réciproque (principe de

réciprocité) : il s'agit d'un marché exclusivement destiné à l'exportation et d'un produit périssable nécessitant une gestion intensive. Le Conseil national de coordination de l'exportation, présidé par l'ancien premier ministre, s'est fortement concentré sur le secteur et un dialogue productif entre le gouvernement et l'industrie a été maintenu. Les entreprises du secteur ont organisé une association cohérente, et une relation tripartite constructive entre le gouvernement, l'industrie et les institutions néerlandaises a contribué à la croissance rapide de l'industrie. Mais elle a été ralentie par l'incapacité du gouvernement à mettre en œuvre de nouvelles politiques visant à stimuler la participation des entreprises nationales et à améliorer les capacités technologiques (Oqubay 2015, 2019a).

Un autre secteur important est celui de l'industrie du ciment, qui a joué un rôle stratégique dans le rattrapage des pays en développement. L'Éthiopie comptait une seule entreprise d'État dans le secteur en 1991, avec une capacité installée annuelle de 600 000 tonnes (Oqubay, 2015). La croissance s'est accélérée après 2003, principalement en raison de l'expansion des projets de construction de logements et des programmes d'infrastructure parrainés par le gouvernement. Tant les prêts que les devises ont été canalisés vers le financement de grands projets de cimenterie. Des concessions attrayantes ont encouragé les investisseurs à construire des usines offrant une capacité et des économies d'échelle accrues. Les ressources minières ont été mises à disposition des investisseurs à des coûts abordables. Afin d'améliorer l'efficacité énergétique et soutenir les producteurs, le gouvernement a importé du charbon en vrac. L'industrie a également bénéficié d'une allocation prioritaire lors des coupures de courant.

En 2017, les dix-sept entreprises du secteur avaient une capacité installée de plus de 16,7 millions de tonnes, plaçant l'Éthiopie parmi les trois premiers pays producteurs de ciment en Afrique. Quatre grandes entreprises – Derba, Mugher, Dangote et Messebo – représentaient les deux tiers de la capacité installée totale en 2017. Contrairement aux autres pays africains, où les multinationales dominent, ce sont les cimenteries nationales qui s'imposent en Éthiopie, avec 55 % de la capacité installée, tandis que les entreprises étrangères et les coentreprises représentent respectivement 35 % et 10 % (CSA, 2016). L'industrie du ciment a stimulé les liens avec le transport, les matériaux de construction

et les emballages. Elle est elle-même stimulée par les liens avec l'industrie de la construction.

Les résultats de la politique industrielle dans ces trois secteurs fournissent plusieurs indications. Tout d'abord les performances sectorielles ont été remarquablement inégales : les résultats dans le secteur du cuir et des articles en cuir ont été médiocres et irréguliers, tandis que la croissance a été forte dans les secteurs de la floriculture et du ciment[7]. Les résultats ont été meilleurs après 2003 qu'entre 1991 et 2002, ce qui peut être attribué à la conception et à l'application des politiques industrielles (Oqubay, 2015).

Plus significatif encore, les recherches ont montré l'importance pour l'évolution et l'efficacité de la politique industrielle de l'interaction entre la structure industrielle, la dynamique des liens et l'économie politique. Les dynamiques et les relations entre ces variables ont « *des conséquences importantes sur la conception et la mise en œuvre des politiques, sur le type d'intervention sélective choisi pour promouvoir l'industrialisation et sur la manière de guider la conception de mécanismes de contrôle réciproques et d'évaluer leur viabilité* », autant de facteurs critiques en politique industrielle (Oqubay, 2015 ; Chang, 1994 ; Amsden, 1989).

La place de l'économie politique

L'histoire de l'industrie en Ethiopie montre combien la politique et l'économie politique ont conditionné les résultats des politiques industrielles (Oqubay, 2015). Compte tenu de la longue histoire de fragilité politique du pays, de sa diversité ethnique et de sa pauvreté généralisée, un engagement en faveur d'une croissance équitable et du fédéralisme était primordial. La pensée politique et économique inclusive du parti au pouvoir est née non seulement de sa volonté de tirer les leçons de l'industrialisation rapide de l'Asie de l'Est, mais aussi de son histoire en tant que coalition combattant le totalitarisme militaire du Derg (De Waal, 2012). Sa légitimité politique repose sur ses soutiens dans les zones rurales, héritage de la lutte de libération, et son engagement en faveur d'une croissance économique rapide et d'une transformation rurale plus inclusive.

7. L'inégalité est une caractéristique plus générale des autres secteurs prioritaires : la croissance a par exemple été lente dans les industries du vêtement, du textile et des produits pharmaceutiques (jusqu'en 2015), mais rapide dans l'industrie brassicole, grâce à un marché intérieur fort.

Néanmoins cette solidarité est de plus en plus contestée par divers groupes sociaux et la cohésion interne du FDRPE est mise sous tension ces dernières années. Cela a notamment été le cas après les élections nationales controversées de 2005, mais aussi plus récemment, en 2015-2017, lorsque le mécontentement politique s'est installé dans les zones urbaines. Le fédéralisme, la diversité ethnique et l'engagement en faveur d'une croissance régionale équitable compliquent la concentration des rentes, l'agglomération industrielle et la formation de *clusters* en Éthiopie (Oqubay, 2019b). En comparaison, l'économie politique sud-coréenne a permis une concentration des « actifs intermédiaires » parmi les champions nationaux et l'agglomération a été fortement concentrée (Amsden, 1989).

La nature variable des relations entre le gouvernement et l'industrie explique aussi l'inégale efficacité des politiques industrielles d'un secteur à l'autre. En floriculture, la relation entre le gouvernement et l'industrie s'est construite sur base d'un rapport de confiance et d'apprentissage collectif. Bien que des tensions subsistent, notamment à cause des privilèges logistiques dont jouit la plus grande entreprise, les conflits ont été résolus[8]. L'expérience dans le secteur du cuir a été différente. La « dépendance au sentier » (faible valeur ajoutée et mentalité rigide) et la fragmentation interne y ont affaibli l'apprentissage collectif (Oqubay, 2015). Les entreprises de floriculture nationales considéraient les entreprises étrangères comme des sources de technologie et de capacité de marché, tandis que la méfiance mutuelle régnait dans le secteur du cuir.

La structure d'un secteur – le fait qu'il soit dominé par de grandes entreprises, des entreprises intermédiaires associées ou des petits propriétaires dispersés – a eu un impact considérable sur l'intensité des pressions politiques qui se sont exercées sur le gouvernement et la prise de décision politique. La pression exercée par les groupes sociaux dépend de leur visibilité, de leur force et de

8. Il existe aussi une économie politique locale dans laquelle, par exemple, les grandes entreprises de floriculture peuvent conclure des accords avec les autorités du lieu pour assurer le bon fonctionnement de leurs opérations. Des conflits d'intérêts sont apparus concernant, par exemple, les niveaux d'indemnisation et la précision du ciblage de l'indemnisation. Ainsi, malgré les nombreux « gagnants » (les investisseurs, la balance des paiements, les bénéficiaires indirects tels que les fournisseurs de services et les employés), il y a également des « perdants », notamment des personnes qui perdent l'accès à la terre et à l'eau, ou qui ne peuvent pas obtenir de crédit bon marché parce qu'il est destiné à la floriculture.

leur cohésion (Hall, 1987 ; Hirschman, 1968). L'économie politique actuelle en Éthiopie a favorisé les activités spéculatives plutôt que les investissements productifs dans l'industrie orientée vers l'exportation (Oqubay, 2015). Le dialogue entre le gouvernement et les entreprises n'a pas été suffisamment fort et productif, et des occasions d'apprentissage collectif ont été perdues.

Cela s'explique par la méfiance réciproque entre le gouvernement et le secteur privé, ainsi que par le manque d'engagement fort et de cohérence dans l'approche du gouvernement. Cette situation a été exacerbée par le manque de dynamisme des associations industrielles et par la culture court-termiste des gains rapides au sein du secteur privé. L'Éthiopie pourrait s'inspirer de l'expérience de l'île Maurice, où une coalition dynamique de développement État-industrie a été mise en place et consolidée (Brautigam, 2009).

Conclusion

Les critiques ont laissé entendre qu'il n'existait pas d'industrialisation éthiopienne. Tout en reconnaissant les profondes lacunes de la politique industrielle et de ses résultats jusqu'à ce jour, cet article a également montré que des interventions politiques intelligemment conçues avaient eu des effets non négligeables. La politique industrielle en Éthiopie n'est pas un mirage. Les décideurs ont réagi aux pressions changeantes de l'économie mondiale pour produire des résultats, bien que dans l'ensemble, la stratégie soit toujours en cours de mise en œuvre. Le cas de l'Éthiopie offre une alternative à la perspective dominante de l'économie du développement, qui sous-estime régulièrement les aspects sectoriels et laisse supposer que les ambitions industrielles ne sont pas à la portée des pays africains.

Traduction de l'anglais : Anaïs Spagnut

Bibliographie

Amsden A. H. (1989), *Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization,* Oxford, Oxford University Press.

Amsden A. H. (2001), *The Rise of « The Rest » : Challenges to the West from Late-industrializing Economies,* Oxford, Oxford University Press.

Balema A. (2014), *Democracy and Economic Development in Ethiopia,* New Jersey, The Red Sea Press.

Banque mondiale (1967), « The Economy of Ethiopia », vol. 1, « Main report. Report No. AF-601 », 31 août 1967, Washington.

Brautigam D. (2009), « Coalitions, Capitalists and Credibility : Overcoming the Crises of Confidence at Independence in Mauritius », avec Tania Diolle, Developmental Leadership Program, Rapport de recherche n°4.

Chang H.-J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy,* Londres, Macmillan.

Cheru F. et Pausewang S. (1992), « Economic Reconstruction and the Peasants in Ethiopia », Symposium sur l'économie éthiopienne, Bergen, Chr. Michelsen Institute (DERAP Working Paper D 1992).

Chole E. (1973), « Import Substitution in Practice : The Case of Ethiopian Textile Industry », PhD Thesis, Syracuse University.

CSA (2016), « Manufacturing Survey of Medium and Large Enterprises », Addis-Abeba, Central Statistical Agency.

De Waal, A. (2012), « The Theory and Practice of Meles Zenawi », *African Affairs*, 112 (446).

Gerschenkron A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective,* Cambridge, Harvard University Press.

Hall P. (1987), *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press.

Hirschman A. (1968), *Strategy of Economic Development,* New Haven et Londres, Yale University Press.

Kaldor N. (1967), *Strategic Factors in Economic Development,* Ithaca, NY, Cornell University Press.

Lin J. et Oqubay A. (2019), *China-Africa and an Economic Transformation,* Oxford, Oxford University Press.

Ocampo J. A., Rada C. et Taylor L. (2009), *Growth and Policy in Developing Countries : A Structuralist Approach,* New York, Columbia University Press.

Ohno K. et Oqubay A (2019), *How Nations Learn,* Oxford, Oxford University Press.

Oqubay A. (2015), *Made in Africa : Industrial Policy in Ethiopia,* Oxford, Oxford University Press.

Oqubay A. (2019a), « Ethiopia : Lessons from an Experiment », dans *The Oxford Handbook of Structural Transformation,* Oxford, Oxford University Press.

Oqubay A. (2019b), *Industrial Policy and Frontiers of Industrial Parks.*

Pankhurst R. (1968), *Economic History of Ethiopia (1800-1935),* Addis-Abeba, Haile Selassie University Press.

Pasinetti L. (1981), *Structural Change and Economic Growth : A Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations,* Cambridge, Cambridge University Press.

Pasinetti L. (1993), *Structural Economic Dynamics : A Theory of the Economic Consequences of Human Learning,* Cambridge, Cambridge University Press.

Rahmato D. (1984), *Agrarian Reform in Ethiopia*, Uppsala, Sweden Scandinavian Institute of African Studies.

Stiglitz J. E. (2002), *Globalization and its Discontents,* Londres, Penguin.

Tekeste A. (2014), *Trade Policy and Performance of Manufacturing Firms in Ethiopia*, Sarrebruck, Scholars' Press.

Thirlwall A. (2013), *Economic Growth in an Open Developing Economy : The Role of Structure and Demand,* Cheltenham, Edward Elgar.

Amérique latine

Amérique latine : *goodbye* industrie, *hello* stagnation[1]

Pierre Salama[2]

Les pays d'Amérique latine sont victimes d'une « désindustrialisation précoce » qui s'accélère. Tel est le prix d'une insertion dans la mondialisation reposant sur la rente des matières premières. Les conséquences sur l'emploi, l'environnement et les inégalités sont dramatiques. Seules des politiques de modernisation de l'industrie et une dynamisation du marché intérieur par le biais de la redistribution sont susceptibles d'enrayer la dynamique.

Les pays latino-américains sont plus ou moins différents mais ont des caractéristiques communes. Certains ont une population importante (le Brésil avec 207 millions d'habitants, le Mexique avec 132 millions), à l'inverse d'autres, comme l'Uruguay ou les pays d'Amérique centrale, sont relativement peu peuplés. Le PIB par tête est élevé au Brésil, en Argentine, au Mexique (entre le quart et le tiers de celui des États-Unis), etc., un peu moins en Colombie et au Pérou, beaucoup moins dans d'autres. Certains pays sont riches en ressources naturelles, d'autres nettement moins. Enfin, les populations n'ont pas toutes la même origine, davantage européenne dans le cône sud de l'Amérique latine, davantage d'origine indienne dans les pays andins, en Amérique centrale et au Mexique

1. En hommage et en référence à l'article de Diaz Alejandro C., 1985 : « Goodbye financial repression, hello financial crisis », *Journal of Development Economic,* vol. 19, n° 1.
2. Économiste et latino-américaniste, professeur émérite de l'Université Paris 13, ancien directeur scientifique de la revue *Tiers Monde*, auteur notamment de *Des pays toujours émergents ?* (La Documentation française, 2014).

ou d'origine africaine dans d'autres pays comme le Brésil et les Caraïbes. Leurs histoires ne sont pas exactement les mêmes, ni leurs luttes pour leurs indépendances respectives. Ils ont cependant de nombreux points communs qui constituent en quelque sorte les sept plaies de l'Amérique latine.

1) Ce sont des pays profondément inégalitaires et ceux qui l'étaient moins (Argentine, Chili…) le sont devenus ces trente-quarante dernières années. La distribution des revenus est beaucoup plus inégalitaire que celle des pays avancés. Pire, après impôts et transferts sociaux, alors que le Gini – indicateur des inégalités – baisse de dix à quinze points sur une échelle de 1 à 100 dans les pays avancés, sa réduction en Amérique latine est seulement de deux points. Aucun des pays n'a mis en place une réforme fiscale qui permettrait une réduction des inégalités (Duterme, 2018). La fiscalité est régressive et les transferts sociaux peinent à compenser cette régressivité et ceci plus particulièrement en Colombie et au Mexique.

2) Les emplois formels en 2015, emplois publics inclus, varient de 30 % des emplois totaux, en Bolivie, à 37 % au Pérou, 42 % en Colombie, 53 % au Brésil, 54 et 62 % respectivement au Mexique et en Argentine et, *a contrario,* les emplois informels sont très importants (Schteingart, 2018). L'informalité, la pauvreté absolue, ont baissé dans les années 2000, surtout dans les pays dirigés par des gouvernements progressistes, mais avec la crise récente, elle augmente de nouveau ainsi que la pauvreté, surtout en Argentine, au Brésil et au Venezuela, profondément affecté par une crise économique sans précédent. Les dépenses sociales (santé, éducation, retraites) ont plus (Argentine, Brésil, Venezuela…) ou moins (Colombie, Mexique…) fortement augmenté, contribuant à la baisse structurelle de la pauvreté et à la quasi disparition de l'analphabétisme des jeunes. Mais avec la crise ou le ralentissement de la croissance, l'essor de la corruption dans la plupart des pays, le trafic de drogue, la violence augmente de nouveau, ainsi que la pauvreté et les inégalités.

3) Ces quarante dernières années se caractérisent enfin par une tendance à la stagnation de leur PIB par tête, plus particulièrement au Mexique. Il est insuffisant pour soutenir une croissance élevée et durable, susceptible de faciliter une amélioration importante et continue de la situation sociale d'une grande partie de la population.

Contrairement à une idée relativement partagée, ces économies ont été peu ou pas émergentes, à l'exception de la première décennie des années 2000. Elles n'ont donc pas convergé, ou peu, vers le niveau de revenu par tête des pays avancés, contrairement à de nombreux pays asiatiques. Le Brésil, pays emblématique à la fois par son poids économique, par le rayonnement de la politique menée par le président Lula (2003-2011), par le résultat des dernières élections présidentielles conduisant l'extrême droite au pouvoir en 2019, ne connaît pas cette convergence. Son PIB par tête, mesuré à l'aune de celui des États-Unis, est approximativement le même qu'en 1960, même si dans les années 1960-1970 et dans la première décennie des années 2000, il s'en est rapproché (Luque et col., 2019).

4) La plupart de ces économies se sont « re-primarisées », leurs exportations se composant de plus en plus de matières premières. Les comportements rentiers se sont accentués. Par contre, l'exportation de matières premières a accru sensiblement les recettes d'exportation de telle sorte que malgré le déficit croissant de la balance commerciale de produits industriels dans nombre de pays, la balance commerciale est restée souvent positive dans la plupart d'entre eux, la contrainte externe s'éloignant d'autant.

5) La « reprimarisaton » s'est faite au mépris de l'environnement et a signifié une remise en cause des droits nouveaux obtenus par les populations indiennes, de plus en plus renvoyées à leur statut de sous-citoyen d'hier dans les pays andins, ainsi qu'une détérioration de la santé des paysans et des mineurs.

6) La plupart des pays latino-américains sont peu intégrés dans les chaînes de valeur internationales. La CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine) distingue deux types d'intégration : par l'amont, qui mesure pour un pays donné la part des biens intermédiaires importés, incorporés dans ses exportations, et par l'aval, qui mesure la part des biens intermédiaires exportés par un pays qui sont incorporés dans les exportations d'autres pays. La participation par l'amont est de 11,4 % en 2000 et 10,7 % en 2011 au Brésil au lieu de respectivement 37,2 % et de 32,1 % pour la Chine. La baisse du ratio chinois est révélatrice de l'effort de la Chine pour intégrer ses lignes de production. La participation par l'aval est plus importante pour le Brésil (17,1 % en 2000 et 24,5 % en 2011) que pour la Chine (10,8 % et 15,6 %) car le Brésil exporte plus des matières

premières vers la Chine, qui les incorpore dans ses exportations (CEPAL, 2016).

7) Enfin, toutes les économies latino-américaines connaissent une désindustrialisation précoce, y compris le Mexique pourtant spécialisé dans l'exportation de biens manufacturés assemblés sur laquelle nous reviendrons. La désindustrialisation au Mexique concerne l'industrie, dont la production est destinée essentiellement au marché intérieur et se manifeste notamment par un profond déséquilibre de ses échanges internationaux avec la Chine.

On ne peut comprendre ces évolutions si on ne tient pas compte du contexte international dans lequel elles se déroulent. Qu'elles soient relativement fermées commercialement (et ouvertes financièrement) ou davantage ouvertes, les économies latino-américaines subissent certains des effets délétères de la globalisation, même si sur quelques aspects, elles sont parvenues à s'en détacher lors des gouvernements progressistes de la décennie passée.

La globalisation n'est plus ce qu'elle était

Les termes « gagnants » et « perdants », sont souvent utilisés dans la littérature économique. Les nations qui « gagnent » seraient celles qui connaissent une augmentation de leur participation dans le commerce mondial et inversement. Quelques pays, surtout asiatiques, accroissent leur participation relative dans le produit intérieur brut mondial entre 1980 et 2018. À l'inverse, les pays d'Amérique latine ont vu leur part décroître de plusieurs points. Si on se limite au commerce international des produits manufacturés, en 2017, sur les dix premiers exportateurs mondiaux, seul le Mexique est présent (10e place), le Brésil étant à la 30e place tant pour les exportations que pour les importations selon l'OMC. Autrement dit, la montée en puissance des exportations de matières premières de l'Amérique latine n'a enrayé que faiblement leur marginalisation relative (voir tableau 1).

Nous ne tirons pas de conclusions sur les avantages supposés du libre-échange sur la croissance, ainsi qu'on le fait souvent dans les institutions internationales. Celles-ci ont cru voir dans l'ouverture croissante aux échanges internationaux la cause du dynamisme de la croissance et, à l'inverse, dans la faible ouverture la cause première de la faible croissance en Amérique latine. Cette relation est contestée théoriquement et factuellement. Dans leur approche théorique ainsi que dans leurs analyses descriptives, il manque une

Tableau 1: Commerce international de produits manufacturés, 2017

Pays	Rang	Exportations (en milliards de dollars)	Part du commerce mondial (en %)	Pays	Rang	Importations (en milliards de dollars)	Part du commerce mondial (en %)
Chine	1	2125	16,8	États-Unis	1	1874	14,8
Allemagne	2	1263	10	Chine	2	1152	9,1
États-Unis	3	1127	8,9	Allemagne	3	887	7
Japon	4	604	4,8	Hong Kong	4	511	4
Corée du Sud	5	511	4,1	France	5	478	3,8
Mexique	10	333	2,6	Mexique	10	330	2,6
Brésil	30	77	0,6	Brésil	30	112	0,9

Source : Carta IEDI, n°892, 2018 à partir des données de l'OMC.

variable entre l'ouverture et la croissance : celle du rôle joué par l'État[3]. L'ouverture peut être contrôlée par une politique industrielle. C'est ce que firent et font encore les pays asiatiques. À l'inverse, l'ouverture sans politique industrielle et sans contrôle peut ne pas favoriser la croissance, c'est ce qui s'est passé au Mexique, par exemple.

Enfin, limiter les pays à des nations n'est pas en soi pertinent. La globalisation s'accompagne de fragmentations territoriales. Elle produit en effet des conséquences négatives dans certaines régions au sein des nations, y compris celles qui sont apparemment gagnantes, et par ricochet sur des segments de classes sociales. En effet, les nations sont composées de territoires où se concentrent les gains venant de la mondialisation et d'autres où ce sont les pertes qui dominent. Dans les territoires qui gagnent avec la mondialisation, la proportion de ceux qui connaissent une évolution favorable de leurs salaires est plus importante que dans les territoires qui perdent, où se concentrent alors basse et moyenne qualification, faibles salaires, menaces sur l'emploi et précarisation accentuée.

Cette évolution a deux causes essentielles : la première est la concurrence très forte des nouveaux pays émergents à bas salaires, que ne compense pas un écart de productivité suffisant, la seconde est que les gains financiers ne viennent pas de « nulle part ». Ils sont pris sur la plus-value et comme celle-ci peut être insuffisante pour satisfaire les appétits des actionnaires, la « solution » peut être trouvée dans une réduction relative de la masse salariale dans la valeur ajoutée produite. Lorsque la croissance est faible, c'est alors un jeu à « somme nulle » qui tend à s'imposer : plus de profit, et au sein de ces profits, davantage destinés à la finance (dividendes, intérêts), et consécutivement moins de salaire. L'un augmente, l'autre baisse de manière absolue. Lorsque la croissance est plus élevée, la hausse de la part des profits ne signifie pas nécessairement une baisse des salaires, mais une croissance plus faible par rapport aux profits.

À cette évolution des salaires et à leur dispersion croissante, s'ajoutent une augmentation des emplois à temps partiel et surtout une précarisation du travail. En Amérique latine, ces tendances ont été contrariées par des mesures politico-institutionnelles. Dans plusieurs pays, le salaire minimum a augmenté plus fortement que la

3. Pour une présentation de la littérature, voir Salama (2011) et pour une analyse historique, voir Bairoch P. (2005).

productivité du travail. Ceci a permis une baisse des inégalités au sein de 90 % de la population salariée – en faveur des plus pauvres et au détriment des classes moyennes basses et moyennes –, les 10 % restant voyant leurs salaires, et d'une manière générale leurs revenus, fortement augmenter.

Paradoxalement, la moindre ouverture latino-américaine s'est accompagnée d'une libéralisation de leur économie, l'État intervient moins sur le marché qu'il le pourrait, alors que la plus grande ouverture des pays asiatiques, mis à part Hong Kong, s'est accompagnée d'une politique industrielle importante. Comme quoi, ouverture et libéralisation sont deux choses distinctes. La faible ouverture ne signifie pas qu'il ne puisse pas y avoir d'effets de contagion, ou que celle-ci soit de moindre ampleur, lorsque survient une crise financière dans les pays avancés[4].

Avec la globalisation commerciale, la division internationale du travail a profondément changé. Certains pays du Sud, en Asie, sont devenus des ateliers du monde, d'autres, en Amérique latine, se sont à nouveau spécialisés dans l'exploitation de leurs ressources naturelles, à l'exception notable du Mexique et des pays d'Amérique centrale[5]. Ils se sont reprimarisés. Les exportations de produits manufacturés s'élevaient à 51 % de l'ensemble des exportations en 2006 au Brésil – 70 % pour les importations –, les autres exportations étant composées de produits agricoles et de matières premières (mines et combustibles).

---

4. On a pu l'observer en 2008-2009. La crise financière dans les pays avancés a provoqué un « *credit crunch* » (un manque de liquidité important), aussi les filiales des entreprises multinationales ont-elles rapatrié une part importante de leurs profits pour suppléer au manque de liquidité des entreprises mères dans les pays avancés, traduisant ainsi une mutation de l'économie mondiale. Les fondamentaux des pays émergents latino-américains, fussent-ils relativement bons, leur faible degré d'ouverture, ne sont pas des remparts suffisants face aux « solidarités » des bilans des entreprises transnationales (filiales et mères) (Tooze, 2018).

5. Le Mexique s'est spécialisé dans l'exportation de produits manufacturés à destination essentiellement des États-Unis et du Canada. Cependant, à la différence de nombre de pays asiatiques, le Mexique et les pays d'Amérique centrale se sont cantonnés pour l'essentiel à des activités d'assemblage, à l'exception en partie de certains secteurs comme l'industrie automobile où le nombre d'équipementiers a augmenté grâce, non pas à une politique industrielle mais à la venue d'entreprises transnationales. L'ouverture croissante n'a pas eu d'effets positifs sur la croissance, les effets multiplicateurs sur le PIB étant de ce fait faibles, ce qui explique que parmi les grands pays latino-américains, il ait été celui dont la croissance a été la plus faible ces vingt-cinq dernières années. La complexification de son tissu industriel est également faible ou bien apparente et trompeuse.

Un peu plus de dix ans plus tard, en 2017, les exportations de produits manufacturés s'élèvent à 36 % – 74 % pour les importations (source IEDI, n° 892, 2018). L'évolution est donc rapide et, de fait, elle a débuté dès la fin des années 1990. À l'inverse, au niveau mondial, les exportations de produits manufacturés s'élèvent à 70 % de l'ensemble des exportations en 2017, auxquels il faut ajouter 12 % correspondant à la catégorie « autres produits manufacturés », selon l'OMC. Enfin, 80 % des exportations mondiales sont effectuées par dix pays, parmi lesquels on trouve le Mexique en queue de peloton.

Dans les années 1990 et 2000, à l'échelle mondiale, les exportations connaissent un rythme de croissance largement supérieur à celui du PIB mondial. On assiste durant cette période à un bouleversement de la division internationale du travail dans l'industrie mondiale, grâce au développement d'internet, à la baisse du coût des transports et aux capacités de certains pays asiatiques d'adapter leur offre très rapidement aux brusques changements de la demande mondiale. On est ainsi passé d'une relation entre deux acteurs à une relation entre un acteur, le donneur d'ordre et « n » acteurs situés dans différents pays, surtout au Sud mais également au Nord, ce qui se traduit par un éclatement de la chaîne internationale de valeur.

Les échanges de biens industriels Sud-Sud se sont développés. Cependant, les pays latino-américains, en général, ont peu participé au processus d'éclatement de la chaîne de valeur. Ils restent relativement fermés, à l'exception, dans une certaine mesure, du Mexique et de quelques pays d'Amérique centrale. Cependant, dans l'ensemble, les pays latino-américains ont pu davantage s'ouvrir à l'extérieur sans que ne pèse la contrainte externe comme par le passé, grâce aux gains procurés par l'exploitation de matières premières vers la Chine principalement, ce qui leur a permis d'importer davantage de biens manufacturés. Cette phase semble terminée et les contraintes externes réapparaissent avec force dans des économies devenues moins industrialisées et plus vulnérables aux évolutions des volumes exportés et des prix des matières premières.

La globalisation financière a pris de l'ampleur. Elle ne connaît pas le même ralentissement que la globalisation commerciale. Elle est particulièrement importante depuis 1995 dans le monde et en Amérique latine depuis 2010 pour les investissements directs

étrangers et les investissements de portefeuille, encore faibles pour les dérivés financiers (Abeles et col., 2018).

Avec l'ouverture croissante, l'emploi et le travail sont soumis à des contraintes externes de plus en plus élevées. L'emploi tend à devenir plus précaire et, avec l'essor d'internet, l'« ubérisation » des activités devient de plus en plus importante, sauf si une volonté politique de protéger davantage les salariés s'affirme. Ce fut le cas dans plusieurs pays latino-américains grâce à l'arrivée de gouvernements progressistes dans les années 2000 : l'informalité a baissé, les salaires réels ont augmenté plus rapidement que la productivité du travail et la protection sociale s'est développée, au détriment il est vrai de la compétitivité. Aujourd'hui, avec le retour des droites, ces quelques acquis sont remis en question. La précarité, le déclassement, croissant comme nous l'avons vu, et les inégalités de revenus augmentent. Jusqu'où de telles évolutions sont-elles soutenables en termes politiques ?

Depuis 2008, la globalisation fléchit, la croissance des exportations mondiales ne dépasse plus nettement celle du PIB mondial, elle lui est parfois inférieure. C'est une nouvelle situation pour l'Amérique latine et un défi. Des mesures protectionnistes se multiplient depuis 2012. Avec l'accession de Trump à la présidence des États-Unis (2017), elles pourraient à la fois être plus importantes et se généraliser. La globalisation paraît céder le pas à la « déglobalisation » pour deux raisons. La première d'ordre technologique : il est possible de relocaliser la production de certaines activités dans les pays avancés grâce à l'essor de la révolution numérique, cette même révolution qui hier permettait de délocaliser plus facilement. La seconde raison tient aux effets délétères de la globalisation sur la cohésion sociale : davantage d'inégalités de revenus et d'emplois supprimés se traduisent souvent par un protectionnisme de plus en plus prononcé.

La guerre commerciale qui s'annonce est source de dangers multiples pour l'Amérique latine : les mesures annoncées par l'administration américaine appellent des contre-mesures, lesquelles incitent à surenchérir. À la différence du jeu d'échecs où les règles sont fixées et où les joueurs peuvent prévoir les réactions possibles à leur décision et les moduler en fonction de celles-ci, ici les règles ne sont pas fixées et le « jeu » peut vite déraper et ce d'autant plus que le « jeu » ne met pas face à face deux acteurs (États-Unis et Chine), mais plusieurs, dont l'Europe, le Japon et bien sûr les autres

pays : les effets sur les uns se répercutent sur les autres, soit directement – la Chine par exemple cherchant à trouver de nouveaux débouchés à ceux rendus plus difficiles aux États-Unis –, soit indirectement via la baisse de la croissance, la montée du chômage, les crises politiques alimentant le populisme de droite. Affaiblie, l'Amérique latine est peu préparée pour faire face à tous ces défis, mais si on se réfère à son histoire, elle peut trouver des ressorts pour rebondir et des solutions politiques aux défis économiques qui l'agressent.

Une « désindustrialisation précoce »

Les taux de croissance du PIB sont légèrement plus élevés dans la première décennie des années 2000 que lors des années 1990, s'accompagnant d'une désindustrialisation plus ou moins prononcée selon les pays, surtout dans les secteurs produisant des biens sophistiqués, conduisant à terme à une spécialisation sur des biens pauvres en technologie, eux-mêmes à terme menacés par la concurrence des pays à bas salaire.

Passé un certain stade de développement, il est habituel de constater une baisse relative de la part du secteur industriel dans le PIB au profit des services, sans que pour autant il y ait nécessairement désindustrialisation. Le terme de désindustrialisation est en général réservé à une baisse absolue de la valeur ajoutée de l'industrie et/ou à une réduction relative du poids de l'industrie nationale dans l'industrie mondiale en économie ouverte. En Amérique Latine, ce phénomène a tendance à intervenir beaucoup plus tôt que dans les pays avancés, d'où le recours au qualificatif « précoce » utilisé lorsque le revenu par tête au début du processus de désindustrialisation correspond à la moitié de celui des pays avancés au moment où il débute.

La part de l'industrie de transformation brésilienne dans l'industrie de transformation mondiale (en valeur ajoutée) est de 1,8 % en 2005, puis de 1,7 % en 2011, après avoir été de 2,7 % en 1980, selon la banque de données 2013 de l'UNCTAD. Selon la même source, en Chine, cette part était de 9,9 %, en 2005 et de 16,9 % en 2011. Elle baisse donc relativement au Brésil, alors qu'elle augmente fortement en Chine. Les exportations de produits manufacturés régressent en termes relatifs au Brésil, passant de 53 % de la valeur des exportations en 2005 à 35 % en 2012, au profit des exportations de matières premières agricoles et minières. Et ce

n'est que depuis février 2016 qu'elle croit à nouveau, suite à la forte dévaluation et à la chute du cours des matières premières.

Au Brésil, au-delà du succès de quelques secteurs industriels comme l'aéronautique, l'automobile dans une certaine mesure, l'industrie pétrolière, la désindustrialisation se développe dès les années 1990 et s'accentue dans les années 2000, avec une perte relative de la compétitivité de l'industrie de transformation, à laquelle s'ajoutent des infrastructures de transport déficientes (chemins de fer, installations portuaires et aéroportuaires, routes) et des capacités énergétiques insuffisantes.

Le taux de change réel par rapport au dollar, le taux de salaire et la productivité du travail, ces trois variables réunies mesurent le coût unitaire du travail et son évolution. Ce dernier est un indicateur de la compétitivité de l'économie. Une compétitivité insuffisante se traduit par une baisse de rentabilité de certaines entreprises pouvant se traduire par leur élimination et le licenciement des salariés, et au final par un affaiblissement du tissu industriel.

En longue période, le taux de change a été fortement apprécié, particulièrement au Brésil, le coût de la main-d'œuvre s'y est fortement accru, surtout celui de la main-d'œuvre peu qualifiée et la productivité du travail a très peu augmenté, surtout dans l'industrie où elle passe de l'indice 100 en mars 2002 à un pic de 115,3 en septembre 2013 pour chuter à 105,6 en décembre 2015 (IBGE). L'ensemble de ces évolutions joue en défaveur de la compétitivité, favorise une désindustrialisation *via* une baisse de la rentabilité dans le secteur exposé à la concurrence internationale et constitue *in fine* un indicateur de crise potentielle.

Cette désindustrialisation précoce s'explique ainsi dans la plupart des pays : 1) par une tendance à l'appréciation du taux de change réel par rapport au dollar, entrecoupée de crises de change brutales, due soit à un excès de dollars (Brésil, etc.)[6], soit à un différentiel élevé d'inflation avec les pays avancés couplé à un maintien relatif du taux de change nominal (Argentine), soit à des transferts massifs de revenus de travailleurs immigrés aux États-Unis (Mexique) ; 2) par l'évolution du taux de salaire réel au-delà du taux de croissance de la productivité, lui-même faible. Alors que les pays d'Amérique latine restent figés dans un cadran caractérisé par une

6. Provoqué par l'afflux net de dollars consécutif à la *bonanza* provenant de la vente de matières premières et aux entrées de capitaux.

densité industrielle par tête faible et une part également faible de l'industrie (valeur ajoutée) dans le PIB, les pays asiatiques progressent en misant sur l'industrialisation fondée de plus en plus sur des produits de haute technologie et des exportations de produits complexes[7].

Pourquoi l'industrie est-elle à privilégier ?

Des économistes s'interrogent sur la nécessité de privilégier l'industrie. Leurs arguments semblent être de bon sens. La croissance a été plus élevée au début des années 2000 qu'à la fin des années 1990 et après tout, ce qui importe c'est la croissance… que celle-ci provienne de l'exportation de matières premières ou de tout autre secteur. Aussi, de ce point de vue, la reprimarisation des économies latino-américaines ne serait pas un mal : moins de dépendance malgré une hausse des importations de produits industriels, une restriction externe en voie de disparition (tant que l'essor des ventes en valeur de matières premières suit le même rythme), moins d'inflation grâce au double effet de l'appréciation de la monnaie nationale provoquant une réduction relative du prix des produits importés, et de leur plus grande compétitivité se traduisant par des prix plus faibles.

À ces arguments, on pourrait faire remarquer que la richesse qui vient de la rente est aléatoire et surtout n'est pas aussi structurellement solide que celle qui vient de l'exploitation de la force de travail, surtout si cette dernière se réalise à l'aide de technologies sophistiquées permettant de produire des biens complexes porteurs d'une insertion positive dans la division internationale du travail. Elle tend

7. La complexité d'une économie dépend de l'effort effectué en recherche et développement. Plus celui-ci est élevé, plus la probabilité que l'économie puisse produire des produits complexes est élevée. Les exportations ont deux caractéristiques : leur ubiquité et leur diversification. L'ubiquité dépend de la rareté, laquelle dépend soit des ressources naturelles que le pays a ou n'a pas, soit de la capacité à produire des biens sophistiqués que seuls quelques pays peuvent faire. Afin d'isoler cette dernière et construire un indicateur de complexité, on cherche à utiliser la diversité des exportations pour mesurer le degré d'ubiquité et donc de complexité. Donnons un exemple : le Pakistan et Singapour ont un PIB semblable et exportent chacun 133 grands produits, la diversité de leurs exportations est donc semblable, mais les produits exportés par le Pakistan le sont également par 28 autres pays, dont les exportations sont par ailleurs peu diversifiées. Tel n'est pas le cas de Singapour : seuls 17 autres pays exportent des produits semblables aux siens et leurs exportations sont très diversifiées. Le degré de complexité de l'économie de Singapour est donc plus élevé que celui du Pakistan, dont le revenu par tête est largement inférieur. À partir de ces deux variables : diversité et ubiquité, on peut construire un indicateur. Le degré de complexité des exportations latino-américaines est faible et décroissant, à l'inverse de ce qu'on observe dans de nombreux pays asiatiques (Hausmann et col., 2014).

à produire, via l'appréciation de la monnaie qu'elle suscite, une désindustrialisation. Il suffit que les rentes baissent pour que la dépendance externe, qu'on croyait hier disparue, réapparaisse avec force. La dévaluation-dépréciation de la monnaie nationale peut alors ne pas permettre une reprise suffisante des exportations industrielles, en raison de l'affaiblissement du tissu industriel.

Un second argument plus sérieux doit être pris en considération. Qui a-t-il derrière le terme « industrie » ? Au Brésil, l'industrie est composée de l'industrie de transformation et des industries extractives ; en Argentine, on distingue la manufacture d'origine agricole de celle d'origine industrielle. Lorsqu'on fait des comparaisons dans le temps, il convient de tenir compte des services qui hier étaient internes aux entreprises et qui depuis ont été externalisés et sont souvent comptabilisés à présent dans les services. Aussi faut-il comparer à périmètres équivalents, ce qui n'est pas toujours aisé lorsque n'est pas indiquée la méthodologie. Pour des raisons de commodité, nous considérons ici l'industrie de transformation, tout en ayant à l'esprit qu'il est de plus en plus difficile de ne pas inclure les technologies de l'information et de la communication, surtout avec la quatrième révolution industrielle, dite numérique, qui prend de l'ampleur.

Que ce soient les travaux de Kaldor (1967) et de Verdoorn (1949) sur la relation entre les taux de croissance de l'industrie et de la productivité du travail, ceux d'Hirschman sur les effets d'entraînement en amont et en aval de l'industrie et de ses secteurs les plus dynamiques (1968), ou bien ceux encore de Thirwall sur les limites de la croissance lorsque les capacités d'importation des autres pays jouent comme contraintes à l'essor des exportations, tous montrent le rôle stratégique de l'industrie pour la croissance, et sa capacité à générer des emplois dans les autres secteurs.

Lorsqu'on met en rapport les différents secteurs, classés selon l'importance relative de la formalité de leurs emplois, et le nombre d'emplois indirects créés, on observe qu'en Argentine en 2013 pour un emploi direct créé dans l'industrie, 2,45 emplois indirects ont été créés, bien plus que dans le commerce, la restauration ou bien la construction civile où prédominent les emplois informels (Coatz et Scheingart, 2016). D'une manière plus générale, selon Berger et col. (2017), les emplois créés indirectement dans le secteur des services grâce à la création d'un emploi d'un salarié « qualifié » de l'industrie manufacturière, seraient beaucoup plus élevés dans les

pays émergents qu'aux États-Unis, car les inégalités de revenus y sont plus élevées ainsi que la propension à consommer, tout au moins dans les deux pays latino-américains analysés par les auteurs (Brésil et Mexique). Les couches aisées de la population dépensent alors davantage en services, ce qui génère des emplois en plus grand nombre.

En Amérique latine, l'augmentation de la demande des ménages, consécutive à l'augmentation de leur pouvoir d'achat, est de plus en plus satisfaite par l'importation de produits industriels, rendue possible par le desserrement de la contrainte externe, et ce au détriment de l'offre nationale moins compétitive. L'augmentation des salaires réels, nécessaire compte tenu de l'ampleur des inégalités, aurait pu ne pas avoir cet effet négatif si une politique industrielle en faveur de l'augmentation de la productivité du travail avait été décidée, et si les gouvernements avaient favorisé une dépréciation contrôlée de leur taux de change, à l'égal de ce qui fut fait en Chine.

De tels modèles sont devenus insoutenables. La reprimarisation des économies conduit le plus souvent à des dégâts irréversibles sur l'environnement, les modes de vie et la santé des populations environnantes. Elle produit naturellement une appréciation de la monnaie nationale, vecteur d'une désindustrialisation et d'une vulnérabilité économique et sociale accrue. Aussi, le modèle à suivre passe par un renforcement de l'industrie grâce à un soutien conséquent aux secteurs de haute technologie, ce qui implique des efforts conséquents en recherche et développement, à l'égal de ce que font des pays comme la Corée du Sud. Notre hypothèse est que seule l'industrie, comprise au sens large – incluant donc les services dits dynamiques –, offre des possibilités de sortie par le haut de la crise. Elle seule peut permettre d'assurer une intégration positive dans la division internationale du travail.

Mais s'orienter dans cette direction, c'est affronter les comportements rentiers. Des possibilités de rebond existent, mais pour qu'ils puissent être durables, il ne faut pas qu'ils reposent exclusivement sur des dévaluations massives, même si celles-ci sont nécessaires. Une reprise durable de la croissance est possible si parallèlement des efforts conséquents pour améliorer la productivité du travail sont entrepris. Elle passe par un renforcement des secteurs porteurs d'avenir et non par leur affaiblissement. Il faut également que la demande interne soit plus dynamique et que la compétitivité soit

accrue, afin que la hausse de la demande ne soit pas satisfaite par les seules importations.

Cela semble un oxymore. C'est pourtant la seule voie pour sortir durablement de la crise et du ralentissement économique. La réduction des inégalités sociales devrait permettre d'impulser la demande. Cette réduction des inégalités pourrait se faire par une réforme fiscale « progressive ». Passer d'un système fiscal régressif à un système fiscal progressif serait une révolution et présuppose que nombre de conflits soient résolus. C'est dire la difficulté. Pour éviter que l'accroissement de la demande conduise à une augmentation des importations, il faudrait à la fois dévaluer la monnaie, empêcher qu'elle se réapprécie par des mécanismes de stérilisation, et définir une politique industrielle qui permette d'accroître la productivité du travail. Le chemin est escarpé, c'est le seul possible.

Les effets de la reprimarisation sur le développement durable

L'Amérique latine est particulièrement riche en matières premières, contrairement aux pays asiatiques. La croissance élevée de ces derniers entraîne une augmentation des importations des biens primaires, dont ils sont insuffisamment pourvus. Celle-ci suscite une hausse plus ou moins régulière de leur prix, pouvant se transformer en une baisse à certains moments. C'est à cette demande croissante de matières premières qu'ont répondu des pays latino-américains. Ce faisant ils se sont de nouveau spécialisés dans la production et l'exportation de ces biens et donc reprimarisés. La reprimarisation des principales économies utilise des produits et des techniques de pointe. Elle entraîne des dégâts environnementaux importants, qu'ils soient dus à l'utilisation de pesticides et d'herbicides à grande échelle ou à l'exploitation des « mégamines ».

En 2010, 66 % des terres cultivées sont consacrées à la culture du soja au Paraguay, 59 % en Argentine, 35 % au Brésil, 30 % en Uruguay et 24 % en Bolivie, au détriment d'autres cultures. En 2012-2013 en Argentine par exemple, les surfaces consacrées à la culture du soja occupent 19,6 millions d'hectares, celles du maïs 4,1 millions et celles du blé 3,9 millions. La conquête de nouvelles terres pour le soja passe par la déforestation. Celle-ci est particulièrement prononcée au Paraguay (90 % des forêts y ont disparu ces cinquante dernières années), un peu moins forte dans les autres pays et menace de plus en plus la forêt amazonienne.

L'utilisation des OGM est massive. On considère qu'en Argentine 50 % des activités agricoles utilisent des produits transgéniques, ce chiffre s'élève à 90 % pour la culture du soja. Les modes actuels d'exploitation des matières premières agricoles (OGM, pesticides, etc.) sont à l'origine de nombreuses maladies, d'épuisement rapide des sols, de dégâts collatéraux sur les autres cultures et nécessitent de nouveaux produits transgéniques, les plantes résistant de moins en moins aux herbicides, insecticides et aux fongicides utilisés, augmentant ainsi considérablement les coûts d'exploitation du soja et des autres cultures, et éliminant de ce fait les petits et moyens agriculteurs au profit des très grandes exploitations.

Ces modes d'exploitation génèrent des « déséconomies » externes massives dans la mesure où on ne tient pas compte des surcoûts induits (pollution, utilisation massive des eaux, dégradation des fleuves, érosion des terres, perte de la biodiversité et, surtout, effets sur la santé des populations environnantes).

Le secteur minier latino-américain attire aujourd'hui, selon la Banque mondiale, un tiers des investissements internationaux consacrés à ce secteur. Les « mégamines » concernent le charbon, la bauxite, le fer et de plus en plus le cuivre (au Chili), l'étain, l'argent, l'or, le plomb (Pérou[8], etc.), auxquels s'ajoutent des métaux rares comme le lithium (en Bolivie), des produits énergétiques comme le pétrole (au Brésil, au Venezuela, en Équateur, etc.), et le gaz de schiste en Argentine, richement dotée.

L'exploitation des « mégamines », peu ou pas réglementée, modifie la morphologie des terrains, change l'environnement, produit une contamination de l'air, affecte la qualité des eaux de surface, pollue les nappes phréatiques, détruit les sols, a un impact sur la flore et sur la faune. Les populations vivant sur les terres consacrées à ces exploitations minières, le plus souvent indiennes, soit migrent vers les villes, soit connaissent une détérioration rapide de leur santé. Enfin, cette exploitation viole leurs droits à vivre sur des terres ancestrales. Pour caractériser cette nouvelle étape, Maristella Svampa (2013) parle de « *consensus des commodities* » (matières premières), consensus succédant à celui de Washington.

---

8. Le Pérou est devenu le premier producteur mondial d'argent, le troisième pour le cuivre derrière le Chili et la Chine, le troisième pour l'étain derrière la Chine et l'Indonésie, le quatrième pour le plomb et le sixième pour l'or.

Une politique prenant en considération l'ensemble des piliers définissant le développement durable (environnemental, économique, social) n'est guère facile à concevoir sans susciter des conflits d'intérêts. Le développement durable entraîne en effet dans son sillage plusieurs questions essentielles concernant le « *buen vivir* ». Doit-on sacrifier le présent au nom d'améliorations futures, plus précisément doit-on accepter que les droits des Indiens, leurs conditions de vie, leur santé, leurs cultures et la symbolique dans laquelle elles s'exercent, soient partiellement ou totalement amputés parce que les ressources financières procurées par l'exploitation des mines, la construction de routes pour transporter les matières premières, pourraient financer des dépenses en éducation, en infrastructure, en santé dont ces populations, pauvres aujourd'hui, ont fortement besoin pour dépasser leur pauvreté de manière durable ?

Conflit entre présent et futur qui, dans ce cas, prend une valeur particulière en raison du passé d'exclusion dont ont souffert ces populations et des engagements plus ou moins nets des gouvernements de rompre avec ce passé. Peut-on concevoir le développement durable en respectant la logique capitaliste, compte tenu des particularités de la situation des Indiens et des dégâts qu'entraîne l'exploitation des mégamines, dégâts incluant l'ensemble des dimensions écologiques, sanitaires, sociales et culturelles ? Plus précisément doit-on s'inspirer d'une approche étatiste, mais alors quid de la « plurinationalité » ? Ou bien d'une approche qui n'accepte pas la modernité en ce qu'elle a d'asservissement, d'effets de domination, pour insister sur la décentralisation, les pouvoirs locaux, un rejet de la marchandisation pleine et entière, un respect de l'écologie et une aspiration à la décroissance (Carbonnier et col., 2018). Dans les faits, au-delà des promesses, c'est la position développementiste qui s'est imposée au détriment des intérêts immédiats des populations indiennes.

Les effets de la reprimarisation sur la distribution des revenus

La globalisation a des effets sur le volume de l'emploi (temps pleins *versus* temps partiels), la structure des emplois (basse qualification *versus* haute qualification), les formes d'emploi (précarité voire ubérisation, désaffiliation) et sur la distribution des revenus du travail. L'insertion dans la division internationale du travail peut conduire à un processus de déclassement lorsque sont privilégiées

les activités de rente au détriment de celles exigeant une qualification importante. Ces évolutions peuvent être contrariées par les politiques économiques suivies par les gouvernements. Elles l'ont été, en partie, en Amérique latine.

Les données officielles sur la distribution des revenus montrent que la part dans le revenu des 1 % les plus riches croît dans les pays avancés mais fléchit dans les pays émergents latino-américains, à l'inverse, celle des 40 % les plus pauvres baisse dans les premiers et augmente dans les seconds. On sait aujourd'hui que la réalité est plus complexe. Il n'est pas sûr que les inégalités aient baissé en Amérique latine ces vingt dernières années, il est par contre certain que 30 à 40 % de la population la plus modeste a vu son revenu relatif augmenter. De ce fait, la pauvreté absolue a baissé de manière plus ou moins importante selon les pays. Mais, il est certain que le revenu des 1 % les plus riches a augmenté de manière relative, comme dans les pays avancés, démentant les affirmations des gouvernements.

Enfin, il est certain que les couches moyennes, basses et moyennes, ont connu une détérioration relative de leur niveau de vie. Ces évolutions sont beaucoup plus prononcées que dans les pays avancés. Certaines d'entre elles ont été niées, particulièrement au Brésil, y compris par nombre d'intellectuels, vantant l'avènement d'un pays de classes moyennes (ce qui est relativement inexact), la baisse de la pauvreté (ce qui est exact) et la réduction relative des revenus des plus riches (ce qui est erroné), le discours devenant alors inaudible.

Avec la reprimarisation de l'économie et consécutivement la désindustrialisation, la demande de travail qualifié proposée par les entreprises est ainsi devenue relativement plus rare, en deçà de l'offre des jeunes issus de l'école et des universités. En d'autres termes, la reprimarisation a favorisé la création d'emplois non qualifiés, alors même que la qualification augmentait, d'où un déclassement réel et ressenti encore plus vivement par les jeunes accédant au statut des classes moyennes. Les données sont éloquentes : 38 % des salariés ayant suivi un enseignement supérieur complet occupent des emplois moins qualifiés que ceux auxquels ils auraient pu prétendre, ce pourcentage s'élève à 44 % pour la tranche d'âge de 24 à 35 ans. Ces pourcentages étaient inférieurs en 2012 :

33,4 % et 38,4 % respectivement au Brésil[9]. La baisse des inégalités des revenus du travail peut cacher une réduction relative de la part des revenus des classes moyennes, basses et moyennes.

Plus précisément, l'indexation du salaire minimum sur l'inflation et la croissance du PIB comme c'est le cas au Brésil est en effet, à la fois, la cause principale de réduction de la pauvreté et celle des inégalités de salaires et de revenus. La conjonction de la hausse du salaire minimum et l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail, elle-même générée par le choix de favoriser la reprimarisation de l'économie, expliquent l'essentiel de la modification de la distribution des revenus du travail.

L'offre et la demande de travail connaissent une évolution « en ciseau » dans la plupart des pays. L'offre de travail est de plus en plus qualifiée grâce à un allongement de la durée des études. À l'inverse, la demande de travail l'est moins pour deux raisons. 1) L'industrie de transformation perd de l'importance en termes relatifs. Le poids des branches caractérisées par un bas niveau technologique croît relativement, alors que celui de haute et de moyenne technologie décline relativement. Les entreprises utilisant des techniques peu sophistiquées tendent à privilégier les emplois non ou peu qualifiés, à l'inverse des autres. 2) Les secteurs des services et du commerce, secteurs abrités de la concurrence internationale, absorbent de plus en plus d'emplois et ces derniers, mis à part dans certains sous-secteurs spécifiques, utilisent davantage d'emplois peu qualifiés.

Il ressort de ce ciseau entre offre et demande d'emplois un processus de désaffiliation et de déclassement. Les personnes ayant suivi davantage d'années d'étude, par rapport à celles qui en ont suivi moins, gagnent certes davantage mais l'écart entre les revenus de ces deux catégories se réduit, à l'exception des plus hautes tranches.

Conclusion : un futur peu prometteur sauf si…

L'Amérique latine n'a pas connu de miracle économique. La reprimarisation de leurs économies a entraîné une plus grande vulnérabilité et a accentué une désindustrialisation précoce. La pauvreté a diminué – il s'agit d'une mesure en termes absolus, ce qui

9. Voir *O Valor* (13 décembre 2018), selon les données de l'IPEA et de la PNAD, ainsi que Salama (2012), Rocha (2014), Amarante et Colacce (2018).

signifie qu'elle aurait pu disparaître –, mais les revenus relatifs des couches moyennes, basses et moyennes, ont baissé, suscitant à terme une frustration. Les catégories les plus riches se sont enrichies et quand la crise est arrivée, les partis progressistes ont été d'autant plus facilement désignés comme boucs émissaires qu'ils avaient nié l'enrichissement des plus riches et l'appauvrissement relatif d'une grande partie des couches moyennes, et qu'ils étaient atteints, à l'égal des autres partis, par la gangrène de la corruption. Le présent est préoccupant, les perspectives futures sont-elles meilleures ? La réponse n'est guère optimiste sauf si…

La diffusion des nouvelles technologies de par le monde est plus rapide que par le passé, mais elle est également plus inégale entre les nations et au sein de celles-ci. Elle est moins rapide en Amérique latine, y compris dans les pays les plus puissants du sous-continent comme le Brésil, le Mexique, l'Argentine ou la Colombie et le Chili. De ce point de vue, l'Amérique latine accentue son retard par rapport aux grands pays asiatiques et aux pays avancés. Certaines entreprises adoptent rapidement de nouvelles technologies, d'autres soit freinent leur adoption, soit s'avèrent incapables de le faire suffisamment vite. La dispersion des niveaux de productivité, déjà fort élevée dans le secteur industriel défini au sens large, s'accentue.

Il y a fort à craindre que croissent les inégalités de revenus du travail (mesurées en salaire moyen) entre les entreprises, celles qui adoptent ces technologies et celles qui ne le font pas à la hauteur des nécessités pour rester compétitives. À ces inégalités croissantes entre les entreprises s'ajoutent celles générées par l'utilisation des technologies. Les emplois routiniers sont pour partie remplacés par une automatisation accrue dans certains secteurs, ce qui entraîne une bipolarisation des emplois (très qualifiés, peu qualifiés) de nature à produire une accentuation de la bipolarisation des revenus du travail.

Les révolutions industrielles n'ont pas abouti à moyen terme à une hausse du chômage parce que précisément, nombre d'emplois ont été créés pour fabriquer de nouvelles machines. Si on ne produit pas ces machines – c'est le cas de l'Amérique latine –, alors le risque de ne pouvoir éviter une hausse du chômage est réel. Dans la mesure où l'Amérique latine a pris du retard, ces effets tardent à apparaître, même si dans certains secteurs comme l'industrie automobile ou la finance, ils commencent à se manifester. Mais même si

cette diffusion se fait plus lentement qu'ailleurs, elle tend à s'accélérer et ces effets apparaîtront plus nettement.

À la différence des pays avancés et de quelques pays asiatiques, l'Amérique latine est consommatrice de ces technologies qu'elle ne produit pas, fût-ce partiellement. Les opportunités d'emplois créées par la production de ces technologies sont rares, restent seulement celles générées par leur utilisation. Aussi, il est possible que les activités dites informelles enflent, résultat cette fois de l'incapacité relative de créer suffisamment de nouveaux emplois dans les secteurs à productivité croissante (Salama, 2018).

La révolution numérique est en cours, on ne saurait la freiner. Force est de constater que les pays latino-américains sont passés à côté de la nouvelle révolution industrielle en adoptant une attitude relativement passive face à la globalisation et aux rentes qu'ils pouvaient en tirer. Cette voie de facilité est à abandonner. Les limites des modèles rentiers sont atteintes. L'heure est à une nouvelle manière de s'insérer dans la division internationale du travail. Cela passe par de nouvelles alliances de classes, seules capables d'assumer politiquement une réforme fiscale conséquente, une distribution des revenus moins inégale, une politique industrielle moins clientéliste.

Bibliographie

Abeles M., Perez Calvantey E. et Valdecantes S. (2018), *Estudios sobre financiarización,* Santiago, Cepal.

Amarante V. et Colaccce M. (2018), « Más o menos desigualidades ? una revision sobre la desigualidad de los ingresos a nivel global, regional y nacional », *Revista de la Cepal*, n° 124.

Bairoch P. (2005), *Mythes et paradoxes de l'histoire économique,* Paris, La Découverte.

Berger T., Chen C. et Frey C. B. (2017), « Cities, Industrialization and Job Creation : Evidence from Emerging Countries », mimeo, Oxford Martin School.

Carbonnier G., Campodonico H. et Tezanos Vazquez S. (2017), « Alternative Pathways to Sustainable Development : Lessons from Latin America », *International Development Policy,* n° 9, Brill/Nijhoff.

Castillo M. et Martins A (2016), « Premature Desindustrialization in Latin America », Cepal, n° 205.

CEPAL (2015), *Latin American Economic Outlook 2016 : Towards a new partnership with China*.

Coatz D. et Scheingart D. (2016), « La industria argentina en el siglo XXI : entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales », *Boletín informativo Techint,* n° 353.

Diaz Alejandro C. (1985), « Goodbye financial repression, hello financial crisis », *Journal of Development Economic,* vol 19, n° 1.

Duterme B. (2018), « Recherche percepteurs désespérement – Des politiques fiscales qui nourrissent les inégalités latino-américaines », *Le Monde diplomatique*, avril.

Frenkel R. et Rapetti M. (2011), *La principal amenaza de AmÉrica Latina en la próxima década : fragilidad externa o primarizacion ?,* Working Paper, CEDES.

Hausmann, Hidalgo et col. (2014), *The Atlas of Economic Complexity, Mapping Paths to Perspectives*, Center for International Development, Harvard University, Harvard Kennedy School, Macro Connections MIT Media Lab.

Hirschman A. (1968), *Strategy of Economic Development,* New Haven et Londres, Yale University Press.

Kaldor N. (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press.

Luque C., Silber S. et Zagha R. (2019), « Retomar o crescimento deve ser objetivo central », *O Valor*, 14 février.

Rocha S. (2014), *Allocations sociales et pauvreté au Brésil,* FMSH.

Salama P. (2011, 2006 en français), *O desafio das desigualidades, América Latina/Asia, uma comparação economica,* Perspectiva.

Salama P. (2012), *Les Économies émergentes latino-américaines, entre cigales et fourmis*, Paris, Colin.

Salama P. (2018), « Nuevas tecnologías : ¿ Bipolarización de empleos e ingresos del trabajo ? » *Problemas del desarrollo*, Mexico.

Schteingart D. (2018), « El rompezadas del mercado laboral latino-americano », *Nueva Sociedad*, n° 275.

Svampa M. (2013), « Consenso de los commodities y lenguages de valoración en América Latina », *Nueva Sociedad*, n° 244.

Tooze A. (2018), *Crashed. Comment une décennie de crise financière a changé le monde,* Paris, Les Belles Lettres.

Verdoorn P. J. (1949), « Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro », *L´Industria*, 1: 3-10.

Politique industrielle au Chili : pour un nouveau paradigme[1]

Javiera Petersen et Nicolas Bohme[2]

Le débat sur l'importance de l'industrie manufacturière a longtemps été occulté par le néolibéralisme. La majeure partie de l'Amérique latine est confrontée à une désindustrialisation suite aux politiques adoptées ces dernières décennies. À l'encontre du modèle actuel, une politique industrielle est envisageable au Chili, qui reposerait sur la formation de *clusters* autour de ses principales ressources naturelles.

Alors que les contradictions et la crise du système actuel sont chaque jour plus visibles, il est nécessaire de revenir au débat sur les politiques industrielles menées par les différentes nations. Le statut périphérique de l'Amérique latine, la profonde hétérogénéité de sa structure industrielle, ainsi que sa dépendance envers les ressources naturelles ont confiné la région dans les voies d'une croissance ne permettant pas d'atteindre les niveaux de vie espérés. Relever les défis que posent la pauvreté et l'inégalité et être à même d'atteindre un niveau de croissance économique durable sur le long terme suppose de définir une politique industrielle axée sur l'activité manufacturière et les spécificités historiques et naturelles des pays latino-américains.

On entend généralement par « industrie » le secteur manufacturier ou secteur secondaire. Nous élargirons la notion aux secteurs

1. Article paru dans *Estudios Nueva Economía,* vol. 2, n° 2, 2013, sous le titre : « Política industrial en Chile : un nuevo paradigma ».
2. Économistes à l'Universidad de Chile, chargé·es d'étude à l'Observatorio de Políticas Económicas, Santiago.

de l'agriculture et des services. La politique industrielle sera ici considérée comme l'ensemble des actions qui modifient les prix relatifs dans l'économie – le recours aux subventions, aux droits de douane, aux quotas, la mise à disposition de biens publics, la politique macroéconomique, etc. – et créent un revenu. À chaque fois que le marché s'avère incapable à lui seul de susciter une situation optimale, il devient nécessaire de modifier les prix pour générer du revenu, c'est-à-dire de mener une politique industrielle.

Une politique industrielle s'impose donc à chaque fois que la coordination entre agents privés fait défaut ou que les coûts et bénéfices privés ne sont pas alignés sur les coûts et bénéfices sociaux, ce qui crée des externalités. Or, par définition, dans le système capitaliste, les défauts de coordination sont récurrents. Le capitalisme est un système anarchique au sens où chaque agent agit en veillant à protéger ses intérêts ; sa logique interne empêche que la coordination soit générée de manière « endogène ». La politique industrielle se différencie selon que les interventions affectent l'ensemble des secteurs de l'économie ou s'adressent à un secteur particulier, et selon le canal emprunté par ces interventions : subvention publique ou action sur le marché.

La désindustrialisation et la « maladie hollandaise »

Les effets de la réorganisation de l'économie mondiale suite à « la grande dépression » se sont fait ressentir jusque dans l'après-guerre. De nouveaux foyers commerciaux sont apparus, le capital a commencé à circuler vers de nouvelles frontières, permettant à de nouvelles « élites » économiques d'apparaître et de renforcer leurs positions. Les bases mêmes de la structure du système économique ont aussi connu d'énormes transformations, et l'un des phénomènes les plus importants de l'après-guerre a précisément été le recul rapide de l'emploi dans le secteur manufacturier. Cette évolution a été observée aussi bien dans les pays développés que dans la majorité des pays en voie de développement, qui se situaient encore dans l'étape de constitution de leur industrie locale.

C'est ici qu'a émergé un concept quelque peu audacieux, celui de « processus de désindustrialisation ». Nous entendons et utilisons ce terme comme la perte d'importance relative de l'industrie manufacturière dans l'économie. Cette perte peut être constatée dans la composition des exportations comme dans la structure de l'emploi dans l'économie. Sur le plan théorique, la désindustrialisation est

définie comme un processus endogène du développement économique sur la longue durée. Dans une première phase historique, un accroissement de la productivité dans le secteur agricole modifie la structure de l'emploi, en réduisant les nécessités de main-d'œuvre dans ce secteur. Dans le même temps, il accroît aussi bien la demande des intrants de nature agricole et des besoins d'équipement que la demande de consommation de ceux qui bénéficient de cette hausse de la productivité agricole.

Deux conséquences en découlent. En premier lieu, le secteur agricole commence à dégager de la main-d'œuvre. En second lieu et de manière graduelle, d'autres branches de l'économie absorbent cette réduction de main-d'œuvre. D'abord, les secteurs dont la production a bénéficié de cette demande agricole croissante, ensuite d'autres secteurs selon la dynamique même du développement. Au cours de cette période, qualifiée généralement de phase d'« industrialisation », la main-d'œuvre libérée rejoint principalement les secteurs manufacturier et des services.

Dans une deuxième phase, parallèlement à la contraction continue de l'emploi agricole et à l'extension des services, la part de l'emploi manufacturier dans l'emploi total tend à se stabiliser. Enfin, au cours d'une nouvelle phase, l'emploi manufacturier commence à décroître : d'abord en termes relatifs, ensuite, dans certains pays, en termes absolus. Entre-temps, les services continuent à être la source principale d'absorption de la main-d'œuvre. C'est cette évolution qui est habituellement qualifiée de phase de « désindustrialisation ».

Rowthorn a proposé de décrire ce phénomène sous la forme d'un « U » inversé (2004). À mesure que le revenu par habitant augmente, la part de l'emploi dans le secteur manufacturier commence par croître, puis se stabilise, avant de diminuer. Si le processus de désindustrialisation se poursuit à une échelle globale, il existe des facteurs déterminants qui définissent le changement structurel de l'économie actuelle. Ces facteurs sont propres aux caractéristiques régionales et historiques de chaque pays. D'où la nécessité de spécifier les traits qui, en dernière instance, ont déterminé le développement de l'Amérique latine et sa désindustrialisation.

L'analogie avec la « maladie hollandaise »

Le rapport entre l'emploi manufacturier et le revenu par habitant dépend notamment de la stratégie commerciale poursuivie. Celle-ci

est différente selon que les pays suivent un programme d'industrialisation destiné à générer un excédent commercial dans le secteur manufacturier, ou qu'ils sont capables, du fait qu'ils génèrent un excédent dans d'autres secteurs, de financer un déficit dans le secteur manufacturier.

Gabriel Palma opère la distinction entre les pays ayant poursuivi une stratégie commerciale appliquée au secteur manufacturier et ceux qui l'ont faite sur base des matières premières. Il les classe en deux groupes et démontre que si les deux présentent la même situation quant au pourcentage de l'emploi dans le secteur manufacturier, le groupe qui décide de bâtir une stratégie commerciale reposant sur les ressources naturelles occupe une position inférieure et désavantageuse.

Nous considérerons la « maladie hollandaise » comme le processus par lequel, suite à la découverte d'une ressource naturelle abondante, un pays passe du groupe qui vise à obtenir un excédent dans l'activité manufacturière au groupe qui obtient cet excédent dans les produits primaires. Nous nous écartons quelque peu de la définition traditionnelle, qui ne se limite pas aux effets de la découverte de ressources naturelles. On peut distinguer trois sources de ce phénomène, dont les natures sont très différentes.

La première relève de la théorie traditionnelle, à savoir la découverte soudaine d'une ressource naturelle qui modifie la configuration commerciale du pays, comme ce fut le cas aux Pays-Bas suite à la découverte de gisements de gaz en Mer du Nord dans les années 1960 (ce qui a donné le nom au phénomène). La deuxième correspond au développement d'activités d'exportation de services, en particulier financiers et touristiques. Les pays qui empruntent cette voie doivent générer un excédent commercial dans leur secteur tertiaire afin d'être à même de financer un déficit de leur production manufacturière. La troisième et dernière source renvoie aux décisions politiques qui sont prises dans un pays et qui répondent souvent davantage à des considérations idéologiques qu'à des facteurs économiques objectifs. Il en est ainsi des changements de politique économique qui ont fait que des pays qui ont surévalué leur taux de change sont revenus à leur place d'avantage comparatif traditionnel.

Ce dernier phénomène s'est propagé dans la majeure partie de l'Amérique latine dans les années 1980, où un changement radical du modèle de développement a eu un impact profond sur le

programme d'industrialisation mis en œuvre depuis l'après-guerre. Ce changement a pris la forme d'un processus drastique de libéralisation commerciale et financière dans un contexte de changement institutionnel rapide. Le processus d'industrialisation par substitution des importations mené dans la région a ainsi été brutalement renversé, alors qu'il avait réussi à placer plusieurs pays à un niveau d'industrialisation caractéristique du groupe ayant poursuivi une stratégie commerciale appliquée au secteur manufacturier.

Ce retournement des politiques économiques est, sous plusieurs aspects, similaire à celui que la majorité des pays industrialisés ont expérimenté au cours des années 1980, mais il a affecté beaucoup plus drastiquement l'emploi dans le secteur manufacturier des pays latino-américains. Il signifia en effet une régression du processus d'industrialisation porté par des politiques gouvernementales volontaristes, au point de rejoindre le niveau « ricardien », caractéristique de pays bénéficiant d'abondantes ressources naturelles. Le Brésil ainsi que le Cône Sud (Argentine, Chili et Uruguay), ayant atteint un niveau d'industrialisation relativement supérieur et mis en place plus rapidement et profondément les réformes de libéralisation, furent la région où les niveaux d'emploi dans l'industrie manufacturière ont été les plus touchés.

Les théories de la croissance et la désindustrialisation

Le boom de la théorie marginaliste a déplacé les grands débats ouverts par les économistes classiques, au point que de nombreux théoriciens néoclassiques se sont demandé si la désindustrialisation était réellement un problème. Au vu de son effet global, le débat a été relancé sur l'équivalence de la valeur ajoutée dans l'industrie manufacturière et dans les secteurs des produits de base et des services. Définir un modèle national de développement implique d'avoir une position claire à cet égard.

Deux notions importantes doivent être prises en compte pour analyser les différentes positions théoriques existantes. La première est « l'activité ». Les activités économiques affectent tous les secteurs : l'éducation, les projets de recherche et de développement, l'affectation de biens publics, etc. La seconde notion est le « secteur », entendu comme industrie spécifique : l'agriculture, l'industrie manufacturière ou minière, etc. Il est possible à partir de ces deux notions de classer les théories de la croissance et leur position face à la désindustrialisation en trois groupes :

1) Les théories qui considèrent que la croissance est un processus aussi « *indifférent à l'activité* » qu'« *indifférent au secteur* ». Il s'agit des modèles néoclassiques traditionnels selon lesquels les rendements croissants correspondant à une activité déterminée découlent directement de la fonction de production.
2) Les théories qui postulent que la croissance, bien qu'« *indifférente au secteur* », est « *spécifique à l'activité* ». Elles ont principalement été adoptées dans le cadre des nouveaux modèles de croissance qui vont au-delà de Solow, en intégrant un facteur endogène et par-là même des rendements croissants dans le processus de changement technologique.
3) Enfin, les théories qui soutiennent que la croissance est « *spécifique au secteur* » qui se développe, et que celui-ci détermine l'« *activité* » nécessaire à son expansion. Défendues par les postkeynésiens et l'école structuraliste latino-américaine, ces théories soutiennent que l'accumulation de capital induite par le secteur manufacturier produit des effets spécifiques sur la croissance. En conséquence, des rendements croissants dépendent fondamentalement de la structure de production. Le changement technologique, la productivité, les profits commerciaux et, dans les pays « en développement », leur capacité à combler la fracture technologique (*catch-up*), sont directement liés à la taille, à la vigueur et à la solidité du secteur manufacturier.

La politique industrielle et « l'espace produits »

Pour vérifier l'exactitude de ce troisième paradigme, nous pouvons utiliser la fameuse étude sur « l'espace produits » d'Hidalgo et col. (2007). Cette étude part du principe que la croissance se crée quand les pays accroissent le nombre de produits fabriqués et exportés, c'est-à-dire quand ils diversifient leur industrie. Chaque produit est supposé doté de caractéristiques spécifiques : par exemple, les compétences exigées d'un travailleur pour produire du coton diffèrent de celles requises pour la production du chocolat. Ainsi, il sera plus aisé de créer de la diversification, et donc de la croissance, à partir d'activités voisines, ayant le plus de caractéristiques spécifiques communes.

Ces auteurs ont développé un indice de proximité de chaque produit (775 au total) avec les autres biens de l'économie, en utilisant le code normalisé du commerce international. Sur cette base, ils ont créé une matrice exprimant la proximité respective de chaque paire

de produits. Le modèle est clair : les produits manufacturés se situent dans les zones de densité élevée – dont le centre est composé des industries métallurgique et chimique, et les biens d'équipements –, et les produits primaires dans les zones de densité faible, comme les industries extractives. Par ailleurs, des « *clusters* » – ayant peu d'interconnexion avec les autres industries, mais se définissant par une haute intensité au sein de leur propre secteur – caractérisent l'industrie textile, la confection et l'électronique.

Les auteurs ont ensuite superposé les structures productives de quatre zones mondiales – les pays industrialisés, les pays de l'Est asiatique, les pays d'Amérique latine et les pays de l'Afrique subsaharienne – avec la matrice de proximité des 775 produits. Les résultats sont éloquents : tant les pays industrialisés que ceux de l'Est asiatique se spécialisent principalement dans les produits manufacturés, d'intensité élevée. Les pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne se spécialisent dans la production de produits primaires, de densité faible. Les chercheurs en tirent la conclusion que deux pays caractérisés par un même niveau de revenu sont susceptibles de disposer de possibilités de croissance très différentes, en fonction de leur position dans la matrice de proximité.

Un tel exercice permet d'expliquer l'absence de convergence entre les pays. Le fait d'appartenir à des zones de faible densité est une sorte de « trappe », qui fait obstacle à la croissance. Et sans croissance, il s'avère impossible de sortir de cette zone. Le plus important, dans le cadre de cette réflexion, est qu'il est possible de s'affranchir de cette « trappe » en réalisant de grands bonds dans la structure productive, qui permettent de rejoindre des zones de densité élevée de biens, qui facilitent la transformation structurelle. De la sorte, la forte croissance devient un phénomène endogène, propre à l'action des forces économiques internes.

Pour réaliser ce bond, l'État joue un rôle irremplaçable. Poursuivre une politique industrielle résolue, qui suppose un engagement important en termes de ressources, orientées vers la réalisation d'un potentiel manufacturier, peut permettre à des pays « sous-développés », dotés de modèles de spécialisation peu favorables à la croissance, de rompre le cercle vicieux. Telle est la principale conclusion théorique de cette étude. Il est urgent par conséquent d'enrayer le processus de désindustrialisation favorisé par la politique économique menée au Chili, et d'inverser la vapeur.

Le Chili et la proposition du Conseil de l'innovation

Les outils de politique industrielle du Chili se réduisent actuellement à une poignée de programmes, tant horizontaux que verticaux. Les programmes horizontaux sont au nombre de deux : le Fonds de garantie pour les petits entrepreneurs, qui vise à soutenir les petites et moyennes entreprises ; et InnovaChile, qui cherche à promouvoir l'innovation à travers sept petits programmes. Il existe également deux programmes verticaux : la Fondation Chili, un partenariat public/privé qui se consacre à chercher de nouvelles activités industrielles, en vue de les développer, d'assurer leur rentabilité et de les vendre ensuite au secteur privé ; le Programme d'attraction de l'investissement direct étranger dans le domaine de la haute technologie.

Si la plupart de ces programmes sont orientés dans la bonne direction, leur échelle est réduite et donc leur impact sur la structure productive et l'économie est faible (Agosin et col., 2010). La politique industrielle du Chili s'inscrit dans le paradigme néolibéral qui considère que la croissance économique est indifférente au secteur comme à l'activité. Une tendance majoritaire se dégage néanmoins depuis quelques années en faveur d'un changement de politique, tel que synthétisé par la proposition du Conseil pour l'innovation en 2007.

Cette proposition part du principe « *qu'il n'y pas de profit dynamique en faveur des matières premières ou des* commodities », en utilisant le paradigme théorique selon lequel la croissance est « *spécifique à l'activité* » et « *indifférente au secteur* ». L'important est dès lors de créer un climat favorable à l'innovation, où le moteur du développement économique serait la connaissance.

Sur base de ce principe, le Conseil a présenté onze industries à développer prioritairement sur un horizon de dix ans au départ de trois critères : la taille estimée endéans dix ans ; le potentiel de croissance (exprimé en pourcentage) ; l'effort à consentir pour atteindre la compétitivité. Les onze industries sélectionnées sont l'aquaculture, la culture fruitière, l'élevage porcin et l'aviculture, l'industrie minière du cuivre et ses sous-produits, les produits alimentaires, les communications, la logistique et le transport, la construction, le tourisme, l'externalisation et les services financiers.

Basée sur un horizon à seulement dix ans, cette proposition est biaisée vers le court terme et les avantages comparatifs statiques. Qui plus est, elle ignore l'avantage que représente l'activité

manufacturière en tant que moteur de la transformation structurelle. Cela se reflète dans le fait qu'aucun changement substantiel de la matrice productive n'est avancé ; au contraire, on continue à privilégier les industries extractives déjà existantes au Chili, comme l'exploitation minière du cuivre et ses sous-produits, la culture fruitière, l'élevage porcin et l'aviculture, etc. La quasi exclusion de l'activité manufacturière dans cette proposition est une grave erreur. Par conséquent, et même si certains éléments avancés présentent un intérêt, nous croyons que cette voie est erronée et n'accouchera pas d'une trajectoire de croissance soutenue et durable.

La formation de *clusters* autour des matières premières

Notre proposition s'enracine dans la conviction que l'activité manufacturière dispose d'avantages spécifiques qui favorisent le changement structurel et offrent un sentier de croissance de plus long terme et plus stable. Nous croyons néanmoins que ce serait une erreur de tourner le dos aux ressources naturelles et de s'engager dans une stratégie d'industrialisation découplée de celles-ci. Nous proposons au contraire d'englober les ressources naturelles dans notre stratégie de développement de l'activité manufacturière.

Il s'agit de développer des *clusters* dans quatre domaines prioritaires qui constituent aujourd'hui les principales industries d'exportation : l'exploitation minière, l'exploitation forestière, la pêche et la culture fruitière, en promouvant les liens en amont et en aval dans ces secteurs. Si l'on prend l'exemple du cuivre, nous devons non seulement extraire le métal, mais aussi chercher à le transformer en augmentant les niveaux de complexité : fabriquer des tôles en cuivre, des câbles en cuivre et des puces en cuivre. Et produire au Chili même les intrants ainsi que les machines que réclame cette industrie.

Ce type d'articulation économique doit être recherché dans les quatre industries prioritaires. La stratégie poursuivie n'est pas pour autant une industrialisation par substitution des importations. Il s'agit de promouvoir les exportations à valeur ajoutée, à partir de secteurs où le Chili bénéficie de connaissances accumulées et d'une demande interne susceptible de soutenir le processus. Il est clair qu'une stratégie de cette nature exige un effort énorme de la part de l'État et rencontrera toute sorte d'obstacles : problèmes d'ordre politique et technique, erreurs professionnelles, échecs en grand nombre. Le coût sera très élevé. Un défi aussi important que le

dépassement du modèle primo-exportateur vers le développement économique demandera de la détermination et de la responsabilité.

Propositions concrètes de politique économique

Politiques horizontales

a) Créer un scénario macroéconomique favorable au développement

L'interrelation entre macroéconomie et croissance va bien au-delà des effets de va-et-vient propres aux cycles économiques. Nous nous centrerons sur l'incidence du contexte macroéconomique sur la formation du capital, qui est à notre sens la variable clé d'une croissance du PIB, compte tenu de ses effets directs sur les facteurs de production, mais aussi de son impact positif sur l'emploi et l'introduction d'innovations. Il importe de créer un climat productiviste plutôt que financier.

Selon Ricardo French-Davis, du point de vue productif, les politiques macroéconomiques efficientes sont celles qui contribuent à : utiliser de façon soutenue les facteurs de production disponibles, à savoir maintenir un taux élevé d'utilisation de la capacité productive, du travail et du capital ; stimuler la formation de capital ; promouvoir des augmentations de productivité en améliorant la qualité des facteurs de production et l'efficacité de leur affectation. Nous estimons que pour mener à bien une telle politique industrielle, il convient de recourir à un taux de change stable et compétitif, au contrôle des mouvements de capitaux à court terme et à des politiques anticycliques.

b) Un marché latino-américain intégré

L'intégration des économies d'un ou plusieurs États, par le biais du développement de politiques économiques communes, est par essence une union économique qui crée un marché et des droits de douane communs. Elle veille à la libre circulation des capitaux et de la main-d'œuvre, harmonise les taxes et les subventions affectant le commerce interrégional, et tente d'atteindre une symétrie globale entre les politiques fiscales et monétaires.

En organisant un marché élargi, la consolidation des unions douanières requiert un renforcement des zones de libre commerce respectives en ajoutant à la libre circulation des biens celle des facteurs de production : capital et main-d'œuvre. Pour certains

auteurs, cet approfondissement est la définition même du « marché commun ». Pour d'autres, ceux-ci se caractérisent essentiellement par le croisement des unions douanières et d'une harmonisation des politiques macroéconomiques.

c) Des subventions à la « recherche et développement » dans toute la structure productive

Les modèles de développement récents accordent à l'innovation un rôle décisif pour définir le rythme du progrès par les pays. Cette politique relève selon nous d'une approche horizontale car les rendements croissants engendrés par les activités de recherche et de développement bénéficieront à l'ensemble de l'économie.

d) La mise à disposition de biens publics

Dans l'esprit de nombreux investisseurs étrangers en Amérique latine et dans les Caraïbes, la qualité de l'infrastructure publique est un élément essentiel. S'il est vrai que de grands progrès ont été réalisés en ce domaine depuis la seconde moitié du 20e siècle, l'hétérogénéité considérable existant entre et même à l'intérieur des pays ne cesse d'être préoccupante. Nous croyons qu'un élément clé pour favoriser et dynamiser le processus de politique industrielle est la prise en charge résolue par l'État d'une amélioration de l'infrastructure publique dans les domaines de la santé, de l'éducation, des routes, des télécommunications, etc., afin d'être à même de créer une plateforme nationale qui soutienne l'industrialisation.

Politiques verticales

a) L'enseignement supérieur

Il est nécessaire de compter sur un capital humain qui soit en phase avec le système de production du pays. Cela n'est possible qu'à travers un système d'enseignement supérieur dispensé par l'État, où c'est l'autorité publique qui régule l'offre de diplômes. De même, il est fondamental que les universités et les instituts techniques travaillent en coopération avec l'appareil productif, de sorte que les professionnels sortant sur le marché du travail soient réellement ceux dont le modèle de développement du pays a besoin.

b) La production de la connaissance

Il faut un changement des incitations à la recherche dans les universités, afin que celle-ci apporte des réponses aux nécessités qui apparaissent au cours du processus d'industrialisation. Des

subventions directes aux recherches dont l'appareil productif a besoin constituent une bonne formule de départ. L'objectif final est que la connexion entre la recherche et le développement de la production devienne progressivement naturelle.

Le Chili compte un nombre d'ingénieurs et de techniciens insuffisant pour soutenir une politique industrielle de la dimension envisagée ici. Il en va de même dans nombre de pays latino-américains. Un moyen de combler cette lacune est d'attirer des universitaires étrangers et de les intégrer dans les établissements universitaires pour former des professionnels, mais aussi des chercheurs. Il convient aussi d'augmenter le nombre de bourses et de programmes de perfectionnement à l'étranger, avec la clause explicite selon laquelle les boursiers sont obligés de revenir dans leur pays d'origine, au moins durant un certain temps.

c) Une banque du développement

La faiblesse des marchés financiers dans pratiquement tous les pays de la région exige d'intervenir dans ce domaine. La banque de développement aura à financer des activités qui, bien que risquées, seront nécessaires pour mener à bien une politique d'industrialisation. Il faudra en parallèle prévoir une subvention indirecte qui couvre le risque d'opérer à perte.

d) Le Comité d'assistance technique de l'État

Il s'agit d'aider les entreprises des secteurs prioritaires à innover et à adopter les meilleures pratiques. Un nombre important de professionnels et de chercheurs de pointe se chargeront de systématiser la connaissance produite au Chili ainsi que les meilleures pratiques en usage dans les entreprises à la frontière technologique, par le biais de visites à ces dernières, et de les transmettre aux entreprises nationales.

Le financement de la politique industrielle

La politique industrielle que nous proposons requiert donc un effort financier important de la part de l'État. Ceci exige un accroissement de ses revenus. Or, du fait de leur rareté, les ressources naturelles chiliennes génèrent une rente économique. Cette rente appartient à tous les Chiliens, comme le consacre jusqu'à la Constitution néolibérale imposée en 1980 sous la dictature de Pinochet. Il existe cependant un système de « concessions pleines »

qui, dans la pratique, dirige cette rente vers le secteur privé et permet qu'une poignée d'entreprises, généralement transnationales, se l'approprie.

L'exemple du cuivre est éloquent. On estime que de 1990 à 2012, les entreprises privées propriétaires des principaux gisements se sont approprié un revenu représentant plus de 40 milliards de dollars (Leiva, 2012). Ce chiffre équivaut à 77 % des recettes globales du pays en 2012. La solution consiste dès lors à mettre en place des mécanismes d'appropriation de cette rente. Différentes formules existent. Il est possible d'investir les bénéfices issus de l'extraction des ressources naturelles dans la transformation productive du pays plutôt que de la donner à une poignée de familles.

Conclusion

Le processus de désindustrialisation est un phénomène mondial auquel le Chili n'a pas échappé. Résultat de politiques économiques, la désindustrialisation constitue un obstacle à la croissance. Tant le modèle chilien actuel que le projet du Conseil de l'innovation sont insatisfaisants, car basés sur le court terme, méconnaissant l'importance de l'activité manufacturière, et ne modifiant pas en profondeur la matrice du système productif. Notre proposition est de renforcer l'industrie manufacturière, sans pour autant ignorer le potentiel du pays en ressources naturelles, en créant des « *clusters* » autour de l'industrie minière, l'exploitation forestière, la pêche et la culture fruitière.

La réalisation de la réforme présentée ici permettra au Chili de sortir de sa position périphérique dans la division internationale du travail. Les ressources existent. Ce dont nous avons besoin est un changement de paradigme et d'une politique décidée et ferme permettant de surmonter les obstacles qui ne manqueront pas de se présenter. Le défi est important, aussi important que les fruits qui pourront être récoltés grâce à ces réformes.

Traduction de l'espagnol : Ignace Hecquet

Bibliographie

Agosin M., Grau N. et Larraín C. (2010), *Industrial policy in Chile*, Banco interamericano de desarrollo.

Consejo de la innovación (2007), *Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad*, Santiago.

FMI (2012), *Global Financial stability report,* Washington, World economic and financial surveys.

French-Davis, R. (2002), « Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad : tres décadas de política económica en Chile », *Revista de Economía Política*, vol. 22, nº 4.

Hidalgo C. et col. (2007), « The Product Space Conditions the Development of Nations », *Science,* 27 juillet, vol. 317, n° 5837.

Leiva B. (2012), *El gran regalo. Cobre en Chile : institucionalidad y renta*, titre d'un séminaire tenu à l'École d'économie et d'administration de l'Université du Chili.

Ocampo J. A. (2005), *Más allá de las reformas : dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Washington, CEPAL.

Palma G. (2005), « Cuatro fuentes de "desindustrialización" y un nuevo concepto del "síndroma holandés" », dans Ocampo J. A., *Más allá de las reformas : dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Washington, CEPAL.

Asie

Pakistan et Asie de l'Est : des politiques industrielles aux résultats contrastés[1]

Rajah Rasiah et Nazia Nazeer[2]

Le rôle de l'État développeur a été déterminant dans la croissance du secteur manufacturier dans plusieurs pays asiatiques. La Corée du Sud en particulier s'est développée en une génération grâce à un processus de rattrapage technologique maîtrisé. Le Pakistan doit s'inspirer de ces expériences pour mettre en place un cadre institutionnel propice à la mise à niveau technologique de son tissu industriel.

La singularité de l'émergence des économies d'Asie de l'Est suscite depuis des décennies l'intérêt des décideurs politiques dans le reste du Sud « global ». Le développement de la République de Corée et de Taïwan s'est opéré en une génération à peine. La Malaisie et la Thaïlande ont atteint le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure dans les années 1990, tandis que la Chine, l'Indonésie et les Philippines jouissent du statut de pays à revenu intermédiaire en dépit de leur énorme population. Le succès des modèles de développement à Singapour et Hong Kong est souvent mis de côté en raison de leur statut de cités-États et du fait des conditions de départ avantageuses dont elles ont hérité : entrepôts sous le régime colonial britannique et porte d'entrée commerciale de la Chine et du Sud-Est asiatique.

---

1. Version réduite d'un article paru dans *The Lahore Journal of Economics*, n° 21, septembre 2016, sous le titre : « Comparing Industrialization in Pakistan and the East Asian Economies ».
2. Respectivement professeur d'économie et chargée de cours au Département d'études du développement, Université de Malaisie, Kuala Lumpur.

Parmi les économies en développement d'Asie de l'Est, la Chine a connu la croissance la plus rapide de son PIB par habitant sur la période 1960-2015 (multiplication par 32), suivie par la Corée du Sud (par 22). Les PIB par habitant de la Thaïlande, de la Malaisie et de l'Indonésie ont été respectivement multipliés par 10, 7 et 6 au cours de la même période. Par contre, celui du Pakistan n'a été multiplié que par 3,7, ce qui dépasse néanmoins la croissance du PIB des Philippines (2,4).

Si un large éventail de raisons peut expliquer les inégalités de croissance entre pays, du leadership politique à la politique de développement du capital humain, en passant par les stratégies commerciales suivies, la nature de la transformation structurelle promue par le changement institutionnel est reconnue comme un facteur clé. La croissance plus faible des Philippines par rapport au Pakistan démontre que la géographie (localisation en Asie de l'Est) n'est pas un facteur déterminant pour expliquer une dynamique de croissance rapide. Il convient d'évaluer les politiques industrielles mises en œuvre plutôt que de les considérer comme des « boîtes noires » dans l'explication des différences de résultats.

Le Pakistan et les économies d'Asie de l'Est abordées dans cet article ont commencé à se désindustrialiser lorsque la part du secteur manufacturier dans leur PIB a diminué. Leurs expériences ne sont toutefois pas identiques : la Corée s'est progressivement désindustrialisée après avoir atteint son statut de pays développé, mais sa productivité manufacturière a continué de croître. La Chine, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande ont débuté le processus avant même d'avoir acquis le statut de pays développé. Le Pakistan ayant entamé sa désindustrialisation à un stade tout aussi précoce, avec une économie encore pauvre, il est intéressant de comparer son expérience d'industrialisation avec celles des économies d'Asie de l'Est.

Comparaison des taux de croissance du PIB par habitant

Le Pakistan a le PIB par habitant le plus faible parmi les pays concernés, soit 1 300 dollars en prix courants en 2014 (Banque mondiale, 2015), tandis que la Corée affiche le niveau le plus élevé (28 000 dollars), suivie loin derrière par la Malaisie (11 000 dollars). Les chiffres correspondants pour la Chine, la Thaïlande, l'Indonésie et les Philippines sont respectivement de 7 500 ; 6 000 ; 3 500 et 2 800 dollars par habitant. Le PIB réel par habitant du Pakistan a

augmenté en moyenne de 2,4 % par an sur la période 1960-2014, dépassant ainsi le taux de croissance des Philippines, qui était de 1,6 %. Néanmoins, les autres économies d'Asie de l'Est ont connu une croissance plus forte. La Chine a enregistré la croissance la plus rapide, soit 6,6 % par an en moyenne, même si le niveau de départ était le plus bas en 1960. La Corée affichait le deuxième taux de croissance moyen du PIB par habitant le plus élevé, soit 5,9 % par an. La Thaïlande et la Malaisie suivent avec respectivement 4,3 % et 3,8 % par an.

Le Pakistan avait pourtant bien entamé la période qui nous intéresse, avec un taux de croissance annuel moyen de 4,5 % pour la période 1960-1970, dépassé seulement par la Corée (5,9 %). Les taux de croissance correspondants de l'Indonésie, des Philippines et de la Chine étaient tous tombés en dessous de 2 % au cours de la même période. Mais le pays d'Asie du Sud a ensuite enregistré la croissance moyenne la plus lente parmi ces économies en 1970-1980, 2000-2010 et 2010-2014, avec des taux annuels de respectivement 1,6 ; 2,1 et 1,7 %.

Cette divergence peut-elle être attribuée aux expériences différenciées de l'industrialisation ? Nous développerons l'argument suivant lequel ce sont la différenciation et les retours croissants du secteur manufacturier qui donnent aux pays le potentiel de stimulation d'une croissance économique rapide et d'un changement structurel (Kaldor, 1967).

Considérations théoriques

Historiquement, un large éventail de politiques industrielles, à la fois explicites et implicites, a été introduit pour stimuler la croissance économique des économies de l'Asie de l'Est. La Chine, la Corée, la Malaisie et les Philippines ont adopté des politiques industrielles explicites visant à stimuler certaines industries manufacturières. La Corée et la Malaisie ont même ciblé des « champions », sélectionnés pour être soutenus par l'État, comme Samsung, Hyundai, Daewoo et Posco en Corée (Amsden, 1989) ou Proton et Perwaja en Malaisie (Jomo, 1990). Les Philippines ont lancé la « voiture populaire » dans les années 1960 (Ofreneo, 2016). La Thaïlande et l'Indonésie ont mené des politiques commerciales et d'investissement destinées à stimuler le secteur manufacturier, sans soutenir une entreprise en particulier (Rasiah, 2009).

Les résultats variés des politiques industrielles menées dans les économies d'Asie de l'Est suggèrent que les spécificités ont toute leur importance et que des stratégies adaptées sont essentielles pour augmenter les chances de succès d'une politique industrielle. La décomposition des chaînes de production en différentes étapes et l'évolution de la connaissance incorporée, dans laquelle la profondeur de l'innovation transcende la nature et le type de biens et services, signifie que le type de spécialisation – dans les biens de consommation, les biens intermédiaires ou les biens d'équipement – dont dépend la transformation structurelle des pays n'a plus d'importance.

Par exemple, Taïwan et Singapour affichent une plus grande spécialisation que la Malaisie dans les composants et les biens intermédiaires, mais les deux premiers sont technologiquement supérieurs à la troisième, comme en témoignent leurs activités à valeur ajoutée respectives. Par conséquent, une politique industrielle réussie doit être considérée comme un exercice qui stimule la transformation économique durable qui permet au pays de passer d'activités à faible valeur ajoutée à des activités à forte valeur ajoutée, dans les secteurs économiques ciblés comme les autres. Le changement technologique est le carburant qui alimente le processus d'accroissement de la valeur ajoutée.

La littérature en matière de rattrapage technologique, qui trouve ses origines historiques dans les notions d'intégration et d'accumulation capitalistes de Marx (1957) et de Luxembourg (1967), a été élargie par Veblen (1915), Gerschenkron (1962) et Abramowitz (1956). Ces travaux ont donné naissance à la fonction de « développeur » de l'État, qui va au-delà de son rôle régulateur. Les fondations empiriques de l'État développeur, qui désigne le rôle actif des pouvoirs publics dans la stimulation de la transformation de la structure industrielle, ont été livrées par les travaux sur le rattrapage industriel du Japon, de la Corée et de Taïwan (Johnson, 1982 ; Amsden, 1989 ; Wade, 1990).

Trajectoires d'industrialisation

Cette partie analyse l'importance de l'industrie manufacturière pour la croissance économique du Pakistan et de certaines économies d'Asie de l'Est. Nous ne recourrons pas aux indicateurs de la productivité du travail ou de la productivité totale, qui ne rendent pas bien compte de la technologie intégrée aux processus de

production. Nous utiliserons des mesures plus simples, telles que la part du secteur manufacturier dans le PIB, la croissance de la valeur ajoutée manufacturière (VAM), la spécialisation dans l'exportation de produits manufacturés, la CIP (Continuation-In-Part) et les brevets déposés aux États-Unis dans le secteur de la haute technologie industrielle.

Part de l'industrie manufacturière dans le PIB

Depuis 1987, le Pakistan a la part du secteur manufacturier dans le PIB le plus faible parmi les économies d'Asie de l'Est qui nous intéressent. Mis à part une brève augmentation en 2004-2005, la contribution du secteur manufacturier au PIB a diminué ou stagné. C'est en 2005 qu'elle a atteint son niveau le plus élevé : 18,6 %. Sur la longue durée (1960-2014), elle est restée inférieure à 10 %.

L'expérience industrielle du Pakistan contraste fortement avec celle des autres pays. La part de l'industrie dans le PIB coréen a culminé à 31,4 % en 2011, pour redescendre à 30,3 % en 2014. En Chine, une part de 40,4 % a été atteinte en 1978, l'année de l'introduction des réformes économiques, part redescendue graduellement à 30,1 % en 2013. En Thaïlande, le pic de 30,7 % a été atteint en 2007-2008, pour un niveau de 27,7 % en 2013-2014. Même les Philippines, dont la croissance a été moins forte que le Pakistan, a enregistré une contribution de son secteur manufacturier à hauteur de 26,6 % de son PIB en 1973, pour 20,6 % en 2014 (Banque mondiale, 2015)

Croissance du secteur manufacturier

Le secteur manufacturier du Pakistan a enregistré un taux de croissance réel moyen de 6,6 % par an sur la période 1960-2014, soit un taux supérieur à celui enregistré aux Philippines – 4,1 % –, mais largement inférieur à ceux de la Corée (12,5 %) et de la Chine (11,2 % sur la période 1980-2014) et nettement inférieur au trio Malaisie (8,3 % entre 1970 et 2014), Thaïlande (8,1 %) et Indonésie (8,1 %). Ce n'est que durant les années 1960, sous le gouvernement Ayub Khan engagé dans le développement du capitalisme industriel, que la croissance du secteur manufacturier du Pakistan a approché les 10 %, dépassant à cette période les taux de croissance de l'Indonésie et des Philippines.

Composition du secteur manufacturier

Le changement dans la composition de l'industrie manufacturière par la sophistication des produits exportés est une autre mesure de la performance industrielle (Lall, 1992). Les secteurs de faible technologie – le textile et l'habillement, l'alimentation, les boissons, le tabac, le bois, le papier, les meubles et les produits non métalliques – fournissaient l'essentiel de la valeur ajoutée manufacturière (VAM) dans l'ensemble des pays concernés en 1970. L'Indonésie présentait la plus forte spécialisation dans ce secteur, qui représentait 92,6 % de sa VAM, contre 88,7 % pour le Pakistan. Les autres économies ne différaient pas beaucoup à cette époque : la part des industries de faible technologie était prépondérante en Corée (82,4 %), en Malaisie (85,9 %), aux Philippines (82,9 %) et en Thaïlande (72,0 %). Avec une part de 71,8 %, les industries de faible technologie dominaient également en Chine en 1980.

Le Pakistan s'écarte néanmoins des autres pays en ce que la composition de sa VAM a très peu changé entre 1963 et 2006. Les secteurs de faible technologie représentaient encore 77,5 % de celle-ci en 2006. Ses principales exportations, constituées par la fibre de coton, les textiles et les vêtements, sont toujours largement destinées à des producteurs à plus forte valeur ajoutée intervenant en aval (Rasiah et Nazeer, 2015). En revanche, la spécialisation dans les industries à faible technologie a diminué rapidement dans les autres pays : elles représentaient 62,1 % de la VAM chinoise en 2009, 66 % en Indonésie en 2011, 60,2 % en Malaisie en 2012 et 62,1 % aux Philippines en 2010.

Dans le même temps, le Pakistan comptait la plus petite proportion d'industries de haute technologie en 2006 : 8,5 % de la VAM. Celles-ci représentaient une part beaucoup plus grande de la VAM en Chine (30,5 % en 2009), en Indonésie (20,4 % en 2011), en Corée (48,3 % en 2012), en Malaisie (29,4 % en 2012), aux Philippines (30,5 % en 2010) et en Thaïlande (30,5 % en 2011).

La Corée a l'industrie de haute technologie la plus sophistiquée, avec des opérations de recherche et développement (R&D) poussées et une spécialisation dans les segments de l'industrie à haute valeur ajoutée. Qui plus est, les entreprises nationales coréennes sont également à la pointe mondiale de plusieurs industries high-tech – Samsung dans l'électronique, Posco dans la sidérurgie et Daewoo dans la construction navale (Chang, 1994).

Compétitivité du secteur manufacturier

Nous utiliserons l'indice CIP (Continuation-In-Part) de l'ONUDI (Organisation des Nations unies pour le développement industriel) pour comparer la compétitivité des exportations de produits manufacturés du Pakistan et avec celle des autres pays d'Asie de l'Est. Cette mesure regroupe trois sous-catégories d'indicateurs. La première sous-catégorie évalue la capacité d'un pays à fabriquer et exporter des produits manufacturés. Elle s'exprime en termes de VAM par habitant et d'exportation de produits manufacturés par habitant. La deuxième sous-catégorie indique les niveaux d'approfondissement et de modernisation technologiques et se base sur l'intensité de l'industrialisation et la qualité des produits exportés. La troisième sous-catégorie évalue l'impact d'un pays sur le secteur manufacturier mondial et est mesurée par sa part de VAM dans la VAM mondiale et sa part de commerce de produits manufacturés dans le commerce mondial de ces produits (ONUDI, 2013).

Avec un score CIP de 0,032, le Pakistan se classait au 74e rang mondial en 2010, loin derrière toutes les économies d'Asie de l'Est examinées dans le présent article. La Corée se classait au 4e rang avec un score CIP de 0,404. Taïwan, Singapour et la Chine se classaient juste derrière la Corée, au 5e, 6e et 7e rang. La Malaisie, la Thaïlande, l'Indonésie et les Philippines étaient classées respectivement à la 21e, 23e, 38e et 44e place.

Le Pakistan affiche également la plus faible intensité d'industrialisation parmi les pays comparés : sa VAM par habitant et ses exportations de produits manufacturés étaient respectivement de 117 dollars et 100 dollars en 2010. La Corée est loin devant, avec respectivement 4 783 et 9 280 dollars, suivie de la Malaisie avec respectivement 1 427 et 5 931 dollars. L'Indonésie et les Philippines sont plus proches du Pakistan, avec 302 et 395 dollars pour la première et 296 et 517 dollars pour la seconde.

Exportation de circuits intégrés (IC) et mise à niveau technologique

Afin de compléter notre analyse, nous nous concentrerons sur l'état de la technologie dans le secteur des circuits intégrés, ou puces électroniques, le principal parmi les produits manufacturés de haute technologie exportés depuis l'Asie de l'Est et un élément clé de tous les produits électroniques. Le Pakistan n'exporte pas de puce électronique. En 2014, la Chine, l'Indonésie, la Corée, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande assuraient respectivement 17,2 %,

0,1 %, 10,5 %, 7,2 %, 2,8 % et 1,6 % des exportations mondiales de circuits intégrés (OMC, 2015). Ensemble, ces six pays représentaient 39,2 % des exportations mondiales de puces électroniques.

En utilisant le nombre de brevets déposés aux États-Unis comme indicateur de l'état de la mise à niveau technologique du secteur entre 1981 et 2011, le contraste en termes de profondeur technologique entre ces pays est plus marqué encore. La Corée occupe une position dominante en matière de dépôt de brevets, suivie de la Chine et de la Malaisie. La présence d'entreprises étrangères fait des Philippines le deuxième plus gros détenteur de brevets. Trois brevets ont été déposés par la Thaïlande, et aucun par l'Indonésie, ce qui reflète la faible implication des entreprises de ces pays dans les activités de recherche et développement (Rasiah et col., 2015).

Bien que leurs performances soient nettement inégales, il apparaît que les expériences industrielles de la Corée, de la Chine, de la Malaisie, de la Thaïlande, de l'Indonésie et des Philippines sont toutes supérieures à celle du Pakistan. Leurs performances ont été fortement influencées par leur spécialisation dans la fabrication pour l'exportation ainsi que par le passage d'une faible à une haute intensité technologique. Les différences de résultats entre ces pays montrent également des divergences : la Corée a connu la plus forte transition vers les industries de haute technologie, tandis que le Pakistan et les Philippines sont restés cantonnés dans les secteurs de faible technologie. Ce sont les cadres institutionnels qui déterminent ces différences de trajectoire d'industrialisation entre les pays.

Implications pour la politique industrielle

Dans cette partie, nous traiterons des politiques mises en place – ou non – par le Pakistan et certains pays d'Asie de l'Est afin de promouvoir l'industrialisation. La Corée, les Philippines et la Malaisie ont instauré des politiques industrielles explicites, tandis que le Pakistan, la Thaïlande et l'Indonésie ont mis en place des mesures spécifiques, à certains moments, pour stimuler les investissements dans le secteur manufacturier.

Au Pakistan

Burki (2008) identifie cinq politiques industrielles mises en œuvre au Pakistan dans le cadre des plans de développement quinquennaux. Le gouvernement Ayub Khan a dans une certaine mesure

joué un rôle développeur jusqu'à la fin des années 1960, en autorisant les importations de matières premières et de produits intermédiaires, tout en protégeant l'agriculture et l'industrie (Haque, 2015). La croissance du PIB par habitant et de l'industrie manufacturière a été la plus forte au Pakistan dans les années 1960. Une classe industrielle a été créée au cours de cette période. Les efforts pour démanteler la concentration économique depuis la fin des années 1970, suivis de la dérégulation de l'économie dans les années 1980, ont entamé la capacité du Pakistan à promouvoir l'élargissement et l'approfondissement de son tissu industriel. La désindustrialisation prématurée est devenue inévitable quand la libéralisation a commencé à dominer les politiques économiques (Hamid et col., 2014 ; Hamid et Khan, 2015).

Pour autant, la politique industrielle menée dans les années 1950 et 1960 et les efforts déployés par la suite pour nationaliser l'industrie sous le gouvernement Bhutto, ne relèvent pas véritablement de politiques de rattrapage technologique. La fixation industrielle sur la substitution des importations ne s'est pas accompagnée d'un décollage des exportations industrielles de type Asie du Sud-Est – stimulation de l'installation de grandes multinationales étrangères (Rasiah, 2009) ou soutien aux entreprises nationales par l'acquisition de technologies provenant de l'étranger ou par la recherche et développement, comme en Corée et à Taïwan (Amsden, 1989 ; Wade, 1990 ; Kim, 1997).

Non seulement le Pakistan est devenu politiquement vulnérable lorsque le gouvernement militaire de Zia-ul-Haq a pris le pouvoir en 1978, mais il n'a pas mis en place de système d'incitants destinés à attirer les entreprises étrangères ou à promouvoir les entreprises nationales. La libéralisation s'est traduite par des importations massives, tandis que le taux de change élevé de la roupie pakistanaise a entraîné les effets de la « maladie hollandaise », ce qui a comprimé davantage le secteur manufacturier (Corden et Neary, 1982). Ainsi, malgré les atouts constitués par la grande qualité des matières premières dans le secteur du coton et l'existence d'une diaspora hautement éduquée, l'absence de politique technologique a conduit le Pakistan à devenir un exportateur de coton et de vêtements/textiles à faible valeur ajoutée et un importateur de vêtements finis à haute valeur ajoutée.

En Corée du Sud

La Corée mène une politique industrielle active depuis la fin des années 1960 et l'arrivée au pouvoir de Park Chung Hee. Contre la théorie des avantages comparatifs, le gouvernement a lancé des industries lourdes et à forte intensité de technologie. Les entreprises familiales ont été fusionnées pour créer des *chaebols,* qui ont cherché à produire un large éventail de biens en tant que conglomérats (Jones et SaKong, 1980). Parallèlement à la création de zones franches d'exportation, comme Masan et Inchon, la politique gouvernementale s'est concentrée sur la création d'entreprises nationales (Amsden, 1989).

S'inspirant de l'expérience japonaise, le gouvernement Park a accordé des crédits subventionnés et une protection sur le marché intérieur à des entreprises nationales telles que Samsung, Hyundai, Daewoo et Posco, une entreprise initialement détenue par l'État, dans divers secteurs (électronique, automobile, construction navale, sidérurgie) (Chang, 1994). Simultanément, le gouvernement a imposé des normes de performance sous la forme de quotas d'exportation (Amsden, 1989). Les entreprises non performantes ont rapidement perdu l'accès aux subventions. En plus de l'importance accordée à la coordination commerciale et financière (mise en œuvre au moyen de quotas et de tarifs douaniers, ainsi que de taux d'intérêt subventionnés au bénéfice des entreprises ciblées), le rattrapage technologique est devenu le vecteur de la mise à niveau et de l'expansion du secteur manufacturier en Corée (Kim, 1997). Le cours du won était fixé par rapport au dollar américain et les banques étaient détenues par l'État jusqu'en 1985.

En Corée, le développement du capital humain a joué un rôle majeur d'accélérateur du rattrapage technologique. D'une part, le gouvernement a consenti de lourds investissements pour élargir et approfondir l'offre de travailleurs formés en sciences et technologies (Vogel, 1991). D'autre part, les flux massifs d'étudiants partis suivre une formation scientifique dans les meilleures universités occidentales ou travailler dans des entreprises de pointe, sont revenus en nombre. Ils ont participé au flux de connaissances qui a stimulé le rattrapage technologique (Saxenian, 2006). Le gouvernement a également soutenu les initiatives prises par certaines entreprises coréennes désireuses d'acquérir des entreprises technologiquement supérieures, afin de remonter les chaînes de valeur. C'est ainsi que Samsung a racheté Schlumberger, Zilog et Micron Technology pour

accélérer son rattrapage dans le domaine des mémoires (Edquist et Jacobsson, 1987).

En Malaisie et aux Philippines

Les Philippines et la Malaisie ont lancé leur politique industrielle dans les années 1950 par le biais de la substitution aux importations, mais sans chercher à stimuler la mise à niveau technologique. Les deux pays avaient bénéficié auparavant de pratiques de libre-échange sous les sphères d'influence américaine et britannique. À la suite du Bell Trade Act de 1946, les produits américains sont entrés aux Philippines sans droits de douane jusqu'en 1954 (Hutchcroft, 1989). Les marchandises britanniques bénéficiaient des mêmes avantages pour entrer en Malaisie coloniale, qui se sont poursuivis après l'indépendance en 1957, jusqu'à la promulgation de la Pioneer Industry Ordinance (PIO) en 1958 (Rasiah, 1993). La politique industrielle est apparue au milieu des années 1950 aux Philippines en vue de juguler la crise de la balance des paiements due aux importations massives en provenance des États-Unis. De même, en Malaisie, la PIO est entrée en vigueur en raison des importations massives de produits manufacturés et de la volatilité du prix international du caoutchouc et de l'étain (Edwards et Jomo, 1993).

Aux Philippines, alors que la transformation du sucre, la fabrication de vêtements et l'assemblage automobile étaient protégés en vue de contrôler le marché intérieur, les oligarchies nationales propriétaires de ces entreprises exerçaient un puissant pouvoir clientéliste sur l'État. C'est dans ce cadre que le gouvernement a lancé la « voiture populaire » (Ofreneo, 2016). En Malaisie, les entreprises étrangères qui avaient précédemment importé des biens de consommation ont relocalisé l'assemblage final afin de contourner les droits de douane perçus. Jusqu'en 1971, à côté de l'imposition de droits de douane et de quotas sur les produits finis, les gouvernements des deux pays proposaient aux entreprises manufacturières des politiques d'importation libérales pour les matières premières et les biens intermédiaires.

La Malaisie comme les Philippines ont mis en place des zones franches industrielles au début des années 1970, en attirant de grandes multinationales en vue de la fabrication pour l'exportation à l'aide d'intrants importés. La substitution des importations et l'orientation vers l'exportation ont continué à coexister dans les deux pays.

Les multinationales étrangères y dominaient les exportations de produits manufacturés.

Bien qu'ils aient mis en place une série d'incitants et créé d'excellentes infrastructures de base (du moins dans les zones franches industrielles) pour attirer les investissements directs étrangers, ni les Philippines, ni la Malaisie ne se sont dotés d'une stratégie pour stimuler la mise à niveau technologique. La Malaisie a fait une tentative en 1991, mais elle était dépourvue du cadre politique nécessaire à la promotion du rattrapage. Des industries stratégiques ont été identifiées et soutenues à l'aide d'incitants financiers et de subventions, mais aucune feuille de route assortie d'un système d'évaluation n'a été mise en œuvre. C'est ainsi que les exportations de produits manufacturés dans ces pays sont restées principalement cantonnées dans les segments de l'assemblage et de la transformation à faible valeur ajoutée.

Comme l'estime Rasiah (2011 ; 2012), ce sont les pressions clientélistes qui ont empêché l'État de jouer un rôle développeur effectif dans les deux pays. La Malaisie a fait mieux que les Philippines grâce aux efforts consentis en 1991 pour stimuler la mise à niveau et grâce aux devises provenant du pétrole, du gaz et de l'huile de palme. Les institutions créées et les organisations mises en place à partir de cette date, la transformation en entreprise de l'Institut malaisien des systèmes de microélectronique, la création de parcs scientifiques et technologiques et l'octroi de subventions de recherche et développement ont pâti de l'absence de politique effective de sélection, de contrôle et d'évaluation de la part de l'État (Rasiah, 1999).

En Thaïlande et en Indonésie

La Thaïlande et l'Indonésie ont mené des politiques de substitution des importations des années 1950 aux années 1970 et les ont maintenues même lorsque la fabrication axée sur l'exportation a commencé à être encouragée, dans les années 1980 et 1990. Les politiques de localisation, en particulier dans le secteur de l'assemblage automobile (sur la base de composants produits dans le pays), et les coentreprises étaient la norme en Indonésie jusqu'en 2000.

Située face à Singapour, l'île indonésienne de Batam bénéficie d'une exemption des conditions de propriété nationale depuis les années 1990, lorsque l'Indonésie a rejoint Singapour et la Malaisie

pour former le triangle de croissance Singapour, Johore et Rhiau (SIJORI), officialisé en 1994 (Rasiah, 2007). La zone franche de Batam a même été louée à au holding singapourien Temasik pour assurer son développement et la coordination de ses investissements et de son secteur manufacturier. La Thaïlande a toutefois abandonné sa politique de localisation à la fin des années 1980 pour attirer les constructeurs automobiles étrangers, tandis que l'Indonésie a été contrainte d'abandonner sa politique protectionniste à la suite de la chute du gouvernement Suharto en 1999, dans la foulée de la crise financière asiatique.

Les vêtements bas de gamme, l'électronique, la transformation du bois et les composants automobiles constituent l'essentiel des exportations de produits manufacturés dans ces pays. Les investisseurs étrangers dominent les exportations de produits électroniques et les exportations de composants automobiles. La Thaïlande est également devenue la principale base d'exportation d'automobiles d'Asie du Sud-Est. Les fournisseurs nationaux, y compris les coentreprises nées dans le contexte de la politique de localisation, ont réussi à maintenir leurs ventes de composants aux multinationales étrangères.

Cependant, la spécialisation industrielle dans les deux pays s'est limitée à des activités à faible valeur ajoutée. Des initiatives ont été prises par des entreprises, tant des fournisseurs nationaux que des compagnies étrangères, pour tisser des liens d'innovation avec des universités et des organisations de formation et de recherche et développement en Thaïlande et en Indonésie depuis le début des années 2000 (Shahrivar et Amin, 2016). Mais à moins que les gouvernements ne mettent en place une politique ciblée de stimulation de la mise à niveau technologique, en appliquant une stratégie efficace de sélection, de surveillance et d'évaluation, de telles poches d'innovation et de dynamisme ne se répercuteront pas à l'échelle nationale.

Il est clair que le rôle développeur joué par l'État coréen a été déterminant pour transformer un pays pauvre en un pays développé à la pointe de l'économie mondiale, en mettant l'accent sur le rattrapage technologique dans les activités manufacturières. À l'inverse, en Malaisie, en Indonésie et aux Philippines, les pressions clientélistes ont empêché les autorités de jouer un tel rôle. La planification gouvernementale n'a jamais inclus un cadre de mise à niveau technologique clairement structuré. En 1991, la Malaisie a certes tenté

d'élaborer un tel cadre, mais son exécution n'a pas abouti, son rôle de développeur ayant été compromis par des groupes d'intérêts politiques.

La politique industrielle du Pakistan dans les années 1960 était assez similaire à celle des Philippines et de la Malaisie dans les années 1950, avec un accent sur la protection qui ne se préoccupait pas de mise à niveau technologique. La politique industrielle a ensuite été complètement abandonnée dans les années 1980, ce qui explique la stagnation industrielle depuis lors.

Conclusion

En Corée du Sud, en Malaisie, en Thaïlande, aux Philippines et en Indonésie, le rôle de l'État développeur a été déterminant pour stimuler la croissance économique et l'expansion industrielle qui ont manqué au Pakistan. La Corée du Sud en particulier s'est développée en une génération grâce à un processus de rattrapage technologique réussi. L'absence de ressources naturelles et l'accent mis sur l'éducation scientifique ont propulsé les principales firmes du pays à la frontière du développement technologique mondial.

Les pressions clientélistes ont empêché les États des autres pays de jouer un rôle aussi puissamment développeur, bien que les entreprises étrangères aient permis d'accroître leurs exportations de produits manufacturés. En Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande, les gouvernements n'ont jamais planifié de stratégies claires de mise à niveau technologique, même s'ils se sont efforcés de stimuler l'industrie lourde. Dans ces trois pays ainsi qu'en Malaisie, l'industrie à vocation exportatrice a profité des bas salaires, grâce à l'importation de main-d'œuvre étrangère bon marché, et d'investissements directs étrangers.

En ce qui concerne le Pakistan, les leçons à tirer des expériences est-asiatiques ne doivent pas consister à imiter les modèles suivis par les autres pays. En lieu et place, l'industrialisation du Pakistan devrait se concentrer sur le rattrapage technologique dans les industries qui ont déjà évolué, mais aussi dans les industries qui viennent en complément des activités économiques existantes, telles que les machines et équipements, les technologies de l'information et de la communication et la biotechnologie. Tirer des enseignements des exemples plus ou moins réussis pourrait aider le Pakistan à adapter et adopter des technologies de pointe pour soutenir son industrialisation. Le gouvernement devrait mettre

l'accent sur le changement institutionnel afin de permettre la vérification, la surveillance et l'évaluation du système d'incitants mis en place pour stimuler l'industrialisation et le rattrapage technologique dans le pays.

Traduction de l'anglais : Maurice Hérion

Bibliographie

Amsden A.H. (1989), *Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.

Banque mondiale (2015), *World Development Indicators*, Washington, Banque mondiale.

Burki S.J. (2008), « Industrial policy : Domestic challenges, global imperatives and Pakistan's choices », n° spécial, *Lahore Journal of Economics*, 13.

Chang H.J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Basingstoke, Macmillan.

Corden W.M. et Neary J.P. (1982), « Booming sector and de-industrialization in a small open economy », *The Economic Journal*, *92* (368).

Edquist C. et Jacobsson S. (1987), « The integrated circuit industries of India and the Republic of Korea in an international techno-economic context », *Industry and Development*, 21.

Edwards C. et Jomo K.S. (1993), « Policy options for Malaysian industrialization » dans Jomo K. S. (éd.), *Industrializing Malaysia : Policy, Performance, Prospects* (chap. 13), Londres, Routledge.

Gerschenkron A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Belknap Press.

Hamid N. et Khan M. (2015), « Pakistan : A case of premature deindustrialization ? » [Special edition], *Lahore Journal of Economics*, 20.

Hamid N., Nabi I., et Zafar R. (2014), « The textiles and garments sector : Moving up the value chain », n° spécial, *Lahore Journal of Economics*, 19.

Haque I. (2015), « Theory at odds with best practice : The travails of industrial policy », n° spécial, *Lahore Journal of Economics*, 20.

Hutchcroft P. (1989), « Situating the Philippine political economy : Import-substitution industrialization in comparative perspective », *Kasarinlan*, 4 (4).

Jessop B. (1989), « Conservative regimes and the transition to post-Fordism : The cases of Great Britain and West Germany », dans Gottdiener M. et Komninos N. (éd.), *Capitalist Development and Crisis Theory : Accumulation, Regulation and Spatial Restructuring*, Basingstoke, Macmillan.

Johnson C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle : The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.

Jones L.P. et SaKong I. (1980), *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development : The Korean Case*, Cambridge, Harvard University Press.

Kaldor N. (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press.

Kim L. (1997), *Imitation to Innovation : The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Cambridge, Harvard Business Press.

Lall S. (1992), « Technological capabilities and industrialization », *World Development*, 20 (2).

Luxembourg L.K. (1967), *Francis Bacon and Denis Diderot : Philosophers of Science*, Atlantic Highlands, Humanities Press.

Marx K. (1957), *Capital : Circuits of Production*, Moscou, Progress Publishers.

Ofreneo R.E. (2016), « Auto and car parts production : Can the Philippines catch up with Asia ? », *Asia Pacific Business Review*, 22 (1).

ONUDI (2013), *International Yearbook of Industrial Statistics 2013*, Vienne.

Rasiah, R. (1993), « Free trade zones and industrial development in Malaysia », dans Jomo K.S. (éd.), *Industrializing Malaysia : Policy, Performance, Prospects*, Londres, Routledge.

Rasiah R. (1998), *The export manufacturing experience of Indonesia, Malaysia and Thailand : Lessons for Africa* (Discussion Paper n° 137), Genève, United Nations Conference for Trade and Development.

Rasiah R. (1999), « Government-business coordination and the development of engineering hardware », dans Jomo K.S., Felker G., R. Rasiah (éd.), *Industrial technology development in Malaysia : Industry and Firm Studies*, Londres, Routledge.

Rasiah R. (2002), « Systemic coordination and human capital development : Knowledge flows in Malaysia's MNC-driven electronics clusters », *Transnational Corporations*, 11 (3).

Rasiah R. (2004), « Technological capabilities in East and Southeast Asian electronics firms : Does network strength matter ? », *Oxford Development Studies*, 32 (3).

Rasiah R. (2007), « The systemic quad : Technological capabilities and economic performance of computer and component firms in Penang and Johor », Malaysia, *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, 1 (2).

Rasiah R. (2009), « Expansion and slowdown in Southeast Asian electronics manufacturing », *Journal of the Asia Pacific Economy*, 14 (2).

Rasiah R. (2011), « The role of institutions and linkages in learning and innovation », *Institutions and Economies*, 3 (2).

Rasiah R. (2012), « Beyond the Multi-Fiber Agreement : How are workers in East Asia faring ? », *Institutions and Economies*, 4 (3).

Rasiah R. (2015), *Technological progress and economic development*, Celso Furtado Prize lecture at the World Academy of Sciences, Vienne.

Rasiah R. et Nazeer N. (2015), « The state of manufacturing in Pakistan », n° spécial, *Lahore Journal of Economics*, 20.

Rasiah R., Shahrivar R.B., et Amin, A.S. (2016), « Host-site support, foreign ownership, regional linkages and technological capabilities : Evidence from automotive firms in Indonesia », *Asia Pacific Business Review*, 22 (1).

Rasiah R., Yap X.S. et Yap S.F. (2015), « Sticky spots on slippery slopes : The development of the integrated circuits industry in emerging East Asia », *Institutions and Economies*, 7 (1).

Saxenian A. (2006), *The New Argonauts : Regional advantage in a Global Economy*. Cambridge, Harvard University Press.

Sen A. (1983), « Carrots, sticks and economics : Perception problems in incentives », *Indian Economic Review*, 18 (1).

Veblen T. (1915), *Imperial Germany and the Industrial Revolution,* Londres, Macmillan.

Vogel E.F. (1991), *The Four Little Dragons : The Spread of Industrialization in East Asia*. Cambridge, Harvard University Press.

Wade R. (1990), *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.

World Trade Organization (2015), *International Trade Statistics*, Geneva.

Young, A. A. (1928), « Increasing returns and economic progress », *The Economic Journal*, 38 (152).

Inde : des réformes au détriment de l'industrialisation[1]

Kalim Siddiqui[2]

En Inde, les réformes économiques néolibérales de 1991 devaient à la fois stimuler la croissance économique, libérer le potentiel industriel et amener la prospérité. Ce triple objectif n'a pas été atteint. Malgré une croissance relativement soutenue, l'industrie n'a pas vraiment décollé, tandis que le chômage et la pauvreté sont demeurés très élevés. Les rôles respectifs du marché et de l'État dans l'industrialisation sont questionnés.

En 1991, l'Inde a connu une crise de sa balance des paiements après près d'une décennie de croissance continue et de stabilité macro-économique, marquée par une augmentation des investissements et une baisse du taux dinflation. Cette crise a mené à la mise en œuvre de réformes néolibérales. Ce tournant n'en était pas vraiment un. Une série de mesures de déréglementation de l'industrie et du commerce avaient été prises dès les années 1980, dans le cadre d'un prêt du FMI destiné à faire face aux effets du second choc pétrolier. Vingt-cinq ans plus tard, l'Inde atteint des taux de croissance record. Mais l'économie néolibérale se caractérise aussi par une croissance nulle ou faible de l'emploi. Malgré la stagnation ou la baisse des salaires réels et la baisse de la part du

1. Version réduite d'un article paru dans *Journal of Perspectives on Financing and Regional Development*, vol. 6, n° 1, 2018, sous le titre : « India's Economic Reforms and Challenges for Industrialisation ».
2. Économiste du développement, maître de conférences à la Faculté de finance et d'économie de l'Université de Huddersfield (Royaume-Uni), professeur invité dans plusieurs universités en Inde.

travail dans le revenu national, la demande de travail n'a pas augmenté dans le secteur manufacturier (Siddiqui, 2018a).

Peu après son indépendance, en 1947, l'Inde avait adopté des politiques économiques mixtes. À travers un système de licences, le gouvernement exerçait un contrôle étroit sur l'économie indienne, laquelle sera de moins en moins réglementée et de plus en plus ouverte, donnant au secteur privé un rôle de premier plan. Le gouvernement indien avait également pris un certain nombre de mesures pour doper le développement industriel et agricole, en misant davantage sur le renforcement de la demande nationale que sur la hausse des exportations.

Cette politique n'est cependant pas parvenue à résoudre le principal problème de l'économie indienne : le chômage. Des mesures ont bien été prises pour stimuler et promouvoir l'industrialisation du pays. Mais cette stratégie a fini par montrer des signes de fatigue au milieu des années 1970. Les gros industriels ont alors commencé à considérer que seuls les collaborations externes, les coentreprises, l'investissement étranger et l'accès aux marchés internationaux pouvaient servir leurs intérêts.

Les entreprises high-tech en particulier ont estimé qu'elles devaient intégrer le marché mondial pour accéder plus facilement aux technologies étrangères, gage d'efficience, de productivité et de croissance. Ce sont ces changements internes qui ont conduit à la mise en œuvre des réformes néolibérales au début des années 1980, puis à des changements politiques majeurs en 1991 (Siddiqui, 2018a).

Dans cet article, nous chercherons à examiner de manière critique les questions de la croissance et des performances du secteur industriel. Jusqu'à présent la plupart des recherches se sont davantage penchées sur les taux de croissance globaux du PIB de l'économie indienne (Basu et Maertens, 2007). Peu de travaux, en revanche, se sont intéressés en profondeur au secteur industriel, à ses performances médiocres, voire à sa quasi-stagnation depuis le début des réformes économiques en 1991, en particulier sur le plan de la création d'emplois. Il s'agira donc aussi de faire une évaluation critique des réformes néolibérales et de leurs implications concrètes sur l'économie indienne.

Stagnation industrielle

De fait, les réformes économiques de 1991 ont été principalement suivies d'une croissance rapide du secteur des services, ce qui semble indiquer que l'économie indienne tend à se moderniser et à se restructurer sans passer par la phase intermédiaire classique d'expansion du secteur industriel. Les objectifs des politiques néolibérales adoptées en 1991 étaient les suivants: suppression du contrôle public sur la production, les prix et l'investissement au profit des forces du marché, libéralisation du secteur financier, suppression des contrôles sur le secteur bancaire (réduction des crédits publics et libéralisation des taux d'intérêt), et enfin, privatisation des actifs publics (Siddiqui, 2017a). La libéralisation des règles en matière de commerce et d'investissement devait d'abord attirer les capitaux et les investissements étrangers. Ces changements devaient attirer en Inde des secteurs déterminants des chaînes de production internationales. Mais le succès n'a pas été au rendez-vous (Nayyar, 2006).

L'analyse de la croissance économique indienne montre un déséquilibre entre les secteurs, les services connaissant depuis un quart de siècle une croissance beaucoup plus rapide que les autres secteurs. La croissance dans les secteurs industriel et agricole, qui fournissent toujours des emplois à la majorité de la main-d'œuvre, a été beaucoup plus lente. Malgré des taux de croissance annuels de plus de 7 %, la part des économies des pays en développement comme l'Inde dans l'industrie mondiale a connu une légère baisse entre 1998 et 2010, tout comme celle de l'agriculture. Depuis le début des années 1990, le secteur des services a quant à lui enregistré une expansion rapide (Siddiqui, 2014a).

La croissance n'a donc pas été profitable au secteur agricole en termes d'augmentation du revenu des agriculteurs. Elle n'a pas non plus permis à la population rurale au chômage de quitter la campagne pour trouver du travail dans l'industrie. Dans ce dernier secteur, la croissance de l'emploi n'a été que de 1 % par an. Cette croissance inégale, aggravée par des interventions politiques et économiques disproportionnées, a donc exacerbé les différences intersectorielles, marquées par le ralentissement de l'industrialisation et la crise agraire (*ibid.*).

En 2013, près de 60 % de l'emploi total se trouvait encore dans le secteur agricole, dont le faible niveau de productivité génère des revenus inférieurs à un cinquième de ceux dans le reste de

l'économie (*Economic Survey*, 2014). Malgré le fait qu'une masse de gens dépendent de l'agriculture pour leur subsistance, les politiques néolibérales n'ont offert aucune mesure de soutien à ce secteur.

Actuellement, le secteur industriel indien représente environ 16 % du PIB de l'Inde, 10 % de sa main-d'œuvre et près de 80 % de ses exportations de marchandises (Siddiqui, 2018a). Bien qu'il soit relativement peu développé par rapport à l'ensemble de l'économie indienne, son potentiel est énorme et il pourrait jouer un rôle crucial dans l'augmentation de la productivité et dans les efforts de développement entrepris par l'Inde. Mais les institutions financières internationales et les élites politiques en Inde ont fait le choix de se concentrer sur la croissance du PIB, faisant l'impasse sur le fait que l'économie doit avant tout être génératrice de nombreux emplois, en particulier pour les jeunes (Banque mondiale, 2006 ; *The Economist*, 2007). Leur fournir seulement une éducation ne suffira pas.

Enjeux de l'industrialisation

L'expansion du secteur industriel est décisive non seulement parce qu'elle impulse la croissance économique mais aussi parce qu'elle accroît le bien-être de la population. Dans ses « Lois du développement économique », Kaldor a identifié plusieurs effets en chaîne liés à une plus grande industrialisation : 1) une croissance plus forte dans les secteurs industriels, qui entraîne elle-même une augmentation de la productivité du travail ; 2) une augmentation de la productivité dans le secteur non industriel à mesure que le secteur industriel s'élargit ; 3) la transformation du secteur industriel en moteur de croissance, non seulement en raison d'une productivité accrue, mais également en raison des économies externes qu'il génère, avec des liens en aval et en amont ; 4) la croissance des opportunités d'emplois pour la main-d'œuvre agricole excédentaire à mesure que le secteur industriel se développe, ce qui réduit les niveaux de pauvreté et de chômage (1967).

L'expérience historique de certains pays montre que l'industrialisation n'est pas simplement un instrument de croissance économique, mais également un mécanisme intégré de répartition des coûts et des avantages de la croissance. Or, l'ouverture des marchés intérieurs et le libre-échange comme stratégie d'industrialisation, paraît incompatible avec les circonstances des pays d'industrialisation tardive. La Corée du Sud, par exemple, s'est caractérisée

à la fois par une intervention active de l'État dans l'économie pour soutenir le processus d'accumulation. La protection de certaines industries stratégiques était considérée comme déterminante pour réussir l'intégration du pays à l'économie mondiale, stimuler l'industrialisation ainsi que l'emploi au niveau national.

Au cours des quatre dernières décennies, la transformation économique rapide des pays d'Asie de l'Est a été l'un des faits les plus marquants de l'évolution de l'économie mondiale. Le développement du Japon d'abord, puis celui de la Corée du Sud et, plus récemment, celui de la Chine ont été les plus spectaculaires et les plus débattus (Siddiqui, 2009 ; Das, 2006). Mais les partisans d'une politique d'industrialisation ouverte sur l'extérieur (*outward-looking*) tendent souvent à ignorer les différences entre les pays d'Asie de l'Est qui ont emprunté avec succès cette voie (Siddiqui, 2013). Le Japon et la Corée du Sud n'ont pratiquement pas enregistré de flux d'investissements directs étrangers, tandis que les économies des pays d'Asie de l'Est tels que Hong Kong, Singapour (Siddiqui, 2010) et plus récemment la Chine, se sont caractérisées par l'entrée massive de capitaux étrangers (Sen, 2007).

Actuellement, l'Inde et la Chine sont parmi les économies les plus dynamiques au monde. Ensemble ces deux pays représentent près de 40 % de la population mondiale. La comparaison entre l'Inde et la Chine est donc d'une importance cruciale pour les universitaires et les responsables politiques (Siddiqui, 2009). Les deux pays avaient à peu près les mêmes niveaux d'industrialisation dans les années 1950. L'Inde disposait même d'industries légèrement plus développées que celles de la Chine. En 2015, cependant, la Chine est devenue le deuxième plus grand pays industriel du monde, tandis que l'Inde se classait dixième, produisant seulement un quart de la production industrielle chinoise (Nagaraj, 2017).

Si l'industrialisation est, selon Rodrik (2016), une étape cruciale pour créer des emplois, diversifier l'économie et réduire le chômage, en absorbant la main-d'œuvre peu productive de l'agriculture, dans certaines régions, le fait que la mondialisation et la libéralisation aient débouché sur un mouvement de désindustrialisation est préoccupant.

« *À quelques exceptions près, essentiellement limitées à l'Asie* [de l'Est]*, les pays en développement ont enregistré une baisse de la part de l'industrie dans l'emploi et dans la valeur ajoutée réelle, en particulier depuis les années 1980. La plupart de ces pays avaient*

construit des industries modestes dans les années 1950 et 1960, à l'abri de barrières protectrice et grâce à des politiques de substitution des importations. Depuis, le processus d'industrialisation s'est considérablement ralenti. Les économies à faible revenu de l'Afrique subsaharienne ont presque autant été touchées par ces tendances que les économies à revenu intermédiaire d'Amérique latine, bien qu'il y eût initialement moins d'industries au début dans le premier groupe de pays… Les pays en développement se transforment en économies de service sans avoir fait l'expérience d'une véritable industrialisation. J'appelle cela une désindustrialisation prématurée » (Rodrik, 2016).

Impact de la période coloniale sur l'industrie

Les avantages que les pays industrialisés ont tiré de leurs marchés coloniaux sont généralement passés sous silence par les néoclassiques (Krueger, 1987). Les colonies fournissaient des marchés, des matières premières et une main-d'œuvre bon marché. Pour la Grande-Bretagne, les colonies constituaient des débouchés naturels et assurés pour leurs produits industriels. À l'inverse, le protectionnisme britannique interdisait aux produits manufacturés indiens d'être vendus sur les marchés de la métropole.

L'approvisionnement en matières premières bon marché provenant d'Inde a contribué en outre à réduire l'inflation en Grande-Bretagne. Jusqu'à la fin du 19e siècle, près de la moitié des exportations britanniques étaient constituées de textiles (coton essentiellement), destinées principalement à l'Inde et à la Chine, qui connaissaient dans le même temps une désindustrialisation et une montée du chômage et de la pauvreté (Siddiqui, 2009). Une division internationale du travail s'est ainsi mise en place : la métropole produisait des biens industriels et haut de gamme qu'elle exportait, tandis que les colonies servaient de source d'approvisionnement en matières premières et en produits de base (Siddiqui, 2018b).

Pour les colonies, la notion « d'avantages comparatifs » impliquait une spécialisation dans la production de matières premières exportables. Des politiques qui ont entraîné à leur tour la perpétuation de la pauvreté de masse et de la famine en Inde pendant tout le 19e siècle et la première moitié du 20e. L'Inde était utile à la Grande-Bretagne tant que l'excédent extrait de cette colonie lui permettait de solder ses déficits avec les autres pays industrialisés. Entre 1900 et 1946, le revenu par habitant de l'Inde a stagné, tandis

que sa croissance était au plus bas – 0,8 % par an selon Maddison (1995). Il faudra attendre la seconde moitié du 20e siècle, pour que la croissance annuelle du PIB atteigne 4,2 % et celle du revenu par habitant 2,1 % (Siddiqui, 2018b).

Thorner a analysé en détail le processus de destruction de l'industrie artisanale indienne. « *Cette chute*, écrit-il, *n'était pas un phénomène propre à l'Inde, mais un processus mondial qui a touché divers pays à des moments différents. La ruine des artisans allait faire tôt ou tard partie intégrante de la révolution industrielle avec l'arrivée du système industriel* » (1962).

En Grande-Bretagne notamment, les industries traditionnelles ont été détruites au 19e siècle, suite au développement rapide de la grande industrie. Mais les emplois créés dans les industries modernes étaient beaucoup plus nombreux que ceux qui avaient été perdus. Le gouvernement britannique a eu recours à des mesures de protection non seulement pendant les premières années de la révolution industrielle, mais jusque dans les années 1840. Aucune mesure de protection, en revanche, ne fut accordée aux industries indiennes. Les exportations de barres de fer, de machines, de boulons, de couverts, d'armes à feu ou de verres en provenance de Grande-Bretagne ont rapidement augmenté, accélérant la « désindustrialisation » de l'Inde.

Performance industrielle de 1947 à 1990

À la veille de l'indépendance, en 1947, la grande industrie moderne et l'exploitation minière ne représentaient que 7 % du PIB indien, les petites industries 10 %, le secteur agricole 49 % ; et les services et la construction 34 %. Le secteur industriel n'employait que 2,9 millions de personnes, soit moins de 2 % de la main-d'œuvre totale, contre 72 % dans le secteur agricole. Les services, en ce compris la construction, employaient 18,7 % de la main-d'œuvre totale (Siddiqui, 1996).

L'« industrialisation déséquilibrée » qui a caractérisé l'Inde sous le régime colonial bénéficiait essentiellement aux intérêts industriels et financiers britanniques. La lutte anticoloniale s'est dressée contre cette orientation, en vue de mettre le développement économique au service de l'amélioration des conditions matérielles de la population indienne. Après l'indépendance, l'État a alors joué un rôle actif dans ce processus, en cherchant d'abord à développer une industrie de base au moyen d'une planification gouvernementale.

Le premier ministre indien, Nehru, était en effet fasciné par l'économie planifiée soviétique et par l'industrialisation rapide et intensive en capitaux de l'URSS. Mais cette stratégie va rapidement peser sur les ressources disponibles pour le développement de l'agriculture. Ainsi, les dépenses de l'État consacrées à l'agriculture et à l'irrigation sont passées de 34,6 % dans le premier plan quinquennal à 17,5 % dans le second. Ce dernier visait essentiellement la construction d'industries lourdes, considérées comme essentielles pour la croissance industrielle à long terme du pays.

La stratégie économique dirigiste et tournée vers l'intérieur (*inward-looking*) était considérée comme l'option de développement la plus appropriée pour un pays comme l'Inde, par les élites dirigeantes avant la réforme. Et le secteur public devait jouer un rôle de premier plan dans cette stratégie de développement aussi appelée politique de « substitution des importations ». Mais, les économistes néoclassiques l'ont rapidement jugée inefficace dans la mesure où elle aurait exacerbé la corruption et aggravé les retards. Pour les partisans des réformes néolibérales : « *Plutôt que d'adopter une stratégie asiatique classique, basée sur l'exportation de produits industriels à bas prix et à forte intensité de main-d'œuvre vers l'Occident, l'Inde s'est centrée sur son marché intérieur, sur la consommation plutôt que l'investissement, sur les services plutôt que l'industrie et sur la haute technologie plutôt que l'industrie peu qualifiée* » (Das, 2006).

Durant cette phase, le gouvernement ne voulait pas taxer les riches. Pour financer ses investissements publics, il a surtout eu recours à l'aide étrangère, au déficit public et à la fiscalité indirecte. Aussi, la part des impôts indirects dans l'ensemble des recettes fiscales est passée de 61,9 % en 1955 à 70,7 % en 1966. Bien entendu, ces mesures ont principalement nui à la majorité pauvre de la population, les impôts indirects tout autant que le financement du déficit ayant un caractère particulièrement régressif. Dès lors que cette population était ponctionnée, le marché intérieur des biens de consommation de masse ne pouvait croître, ce qui freina les initiatives privées en matière d'investissements et d'industrialisation (Raj, 1986).

Entre 1951 et 1965, la croissance industrielle moyenne annuelle a atteint 7 %, une croissance incomparable avec le passé qui témoignait d'un changement de grande ampleur : le déclin des industries traditionnelles, telles que le jute et le coton, et la montée en

puissance d'industries modernes (construction de machines, ingénierie, produits chimiques, caoutchouc, produits pharmaceutiques, énergie et acier). Reste que cette croissance économique a coïncidé avec la flambée de l'endettement et des aides extérieures, ce qui montrait bien que l'industrialisation de l'Inde n'était pas réellement autonome sur le plan financier. D'autant que les industries indiennes n'allouaient pas de sommes importantes à la recherche et développement, augmentant la dépendance à la technologie importée et aux sociétés étrangères. Enfin, bien qu'elle ait été impressionnante en termes de croissance, l'industrialisation préréforme a échoué à répondre à la problématique du chômage (Raj, 1986).

La période qui a suivi, de la moitié des années 1960 à la fin des années 1970, a été marquée par la stagnation industrielle, ce qui a poussé le gouvernement à prendre diverses mesures favorables aux entreprises au début des années 1980. La croissance économique a ensuite été plus rapide que celle des décennies précédentes. Toutefois le pays a continué à dépendre de l'emprunt extérieur. À la fin des années 1980, le déficit budgétaire et la dette extérieure avaient atteint des niveaux tels que le service de la dette était devenu insoutenable.

Réformes de 1991 et croissance économique

La crise fiscale s'est aggravée avec la guerre du Golfe de 1991. Le gouvernement indien décida d'accepter un prêt du FMI et se lança dans la mise en œuvre d'une série de réformes économiques néolibérales, sous l'impulsion du ministre des Finances, Manmohan Singh. Les licences industrielles furent abolies, tandis que droits de douane furent fortement réduits. Le rôle de l'État dans l'économie fut revu à la baisse et une politique orientée vers l'exportation se substitua à la politique traditionnelle de substitution des importations (Bhaduri, 1993). L'économie indienne s'est donc rapidement ouverte au début des années 1990. Le but était d'imposer une discipline des coûts du côté de l'offre par le biais de la concurrence étrangère, mais également de réduire les différences entre les prix intérieurs et internationaux.

La question essentielle qui se pose ici est la suivante : qu'est-il advenu de la croissance industrielle depuis les réformes économiques entreprises en 1991 ? Après deux ans de croissance négative, les taux de croissance sont de nouveau repartis à la hausse en 1994 et la croissance annuelle du secteur industriel a atteint

6,4 %, niveau toutefois inférieur à celui des années 1980 (8,2 %). La production de biens de consommation a poursuivi une croissance rapide, mais l'industrie des biens d'équipement a beaucoup souffert. Le taux de croissance annuel de biens électriques a ainsi décliné de près de 6,7 % entre 1991 et 1999, en raison non pas d'une baisse du taux d'investissement, mais à cause de la concurrence accrue des importations, causée par la baisse des droits de douane.

Les réserves de devises, au plus bas en 1991, sont reparties à la hausse grâce à l'augmentation des exportations, dans les secteurs des logiciels et des technologies de l'information en particulier. Les exportations ont dépassé 10 % du PIB pour la première fois en 1992, avant de se stabiliser autour de 19 %. Le succès a été au rendez-vous dans plusieurs secteurs (software, produits pharmaceutiques, etc.) et les sociétés indiennes ont commencé à investir à l'étranger dans l'achat d'entreprises multinationales. Depuis 2007, un certain nombre d'entreprises indiennes (telles que Tata, Hindalco, etc.) se sont même lancées dans des acquisitions aux États-Unis et dans divers pays européens sur la base de prêts en devises à bas coûts.

Pour Panagariya (2004), l'essor de la croissance industrielle ne peut toutefois pas être attribué uniquement aux réformes économiques de 1991. Comparant les performances du secteur industriel avant et après la réforme, Nagaraj (2016) note aussi que : « *Les taux de croissance pour la période avant les réformes (1980-1981 et 1991-1992) sont respectivement de 7,4 % et de 7,6 % par an* […]*; il n'y a pas de changement statistiquement significatif du taux de croissance tendanciel du PIB industriel enregistré après les réformes* ».

En réalité, les politiques industrielles des années 1980 ne pouvaient tout simplement plus durer, dès lors qu'elles reposaient sur un financement par le déficit énorme et des emprunts excessifs en devises étrangères. Basu et Maertens (2007) notent ainsi que « *si l'Inde veut maintenir et augmenter encore plus sa croissance actuelle, elle devra d'abord s'attaquer aux principaux goulets d'étranglement de l'économie indienne : routes, prix du fret, fourniture en électricité, ports et aéroports, réglementation du travail et des faillites, et niveau de corruption* ».

Avant la libéralisation économique, l'épargne nationale était mobilisée et investie dans le secteur public, qui dépendait du marché national. Mais depuis les réformes économiques, l'Inde mise essentiellement sur les capitaux étrangers et les entreprises

multinationales pour stimuler la modernisation et accroître sa productivité. Les déficits commerciaux croissants de l'industrie ont clairement montré que cela a entraîné une perte de compétitivité du secteur industriel, en particulier dans la gamme de produits de moyenne à haute technologie. Ce type de production industrielle ne représentait que 15 % des recettes d'exportations de l'Inde en 2010, contre 50 % pour la Chine (Cnuced, 2013).

On a pu affirmer que l'augmentation du taux d'investissement dynamisait nécessairement le taux de croissance de l'offre globale de biens et de services (Srinivasan, 2005). Mais en l'absence de mécanisme économique susceptible de générer une croissance correspondante de la demande globale, toute augmentation du taux de croissance de l'économie entraîne une augmentation des biens et services invendus. Le transfert intersectoriel de la main-d'œuvre de l'agriculture à l'industrie s'est ralenti entre 1990 et 1997. Et la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur non agricole (y compris l'industrie et les services) demeurait près de quatre fois supérieure à celle de l'agriculture. Ce ralentissement dans la transformation de la main-d'œuvre implique clairement une perte immense de gains de productivité (Siddiqui, 2015a).

Le potentiel de croissance de l'Inde demeure toutefois élevé. Selon les estimations de l'OCDE, il se situe légèrement au-dessus de 7 % en 2016 (OCDE, 2017). Reste que la tendance est à la baisse depuis 2012, en raison de la baisse du taux d'investissement. En la matière, l'investissement privé est certes un élément crucial pour maintenir une croissance forte et durable, mais l'Inde a également besoin de plus d'investissements publics destinés à lever tous les goulets d'étranglement de l'économie

Au cours des dernières décennies, les entreprises indiennes ont cherché à faire des bénéfices en réduisant les coûts, en particulier le coût du travail. Ces entreprises ont accru le rendement par travailleur, mais n'ont en revanche créé que peu d'emplois. Ainsi, la production annuelle de Tata Steel à Jamshedpur a été multipliée par cinq, passant d'un million à cinq millions de tonnes entre 1991 et 2006, tandis que la main-d'œuvre de l'entreprise est passée de 85 000 à 44 000 personnes. En fait, le bilan de l'Inde en matière de création d'emplois est particulièrement mauvais depuis plus de deux décennies. Malgré un taux de croissance annuel du PIB supérieur à 7 %, la croissance de l'emploi a été inférieure à 1 %.

On s'attendait par ailleurs à ce qu'une économie ouverte donne accès à des biens d'équipement et des machines à bas prix, et qu'elle favorise l'expansion d'industries à forte intensité de main-d'œuvre, mais cela ne s'est pas produit. On peut dès lors légitimement se demander si le modèle néoclassique est adéquat et pertinent pour appréhender le processus de développement d'un grand pays agraire comme l'Inde.

Comme l'affirme Bhaduri, « *en présence d'une main-d'œuvre largement sous-utilisée, une stratégie de croissance extensive peut toujours constituer un élément déterminant dans la phase initiale du processus de développement* […]. *Il est étrange en effet qu'une si grande attention soit accordée à une "allocation efficiente des ressources" et au mécanisme des prix, alors que, dans le même temps, on ignore l'inefficience flagrante du sous-emploi massif* » (1993).

Les grandes entreprises indiennes et le secteur des technologies de l'information ont accueilli à bras ouverts les capitaux et les technologies venus de l'étranger. Bharti Enterprises a ainsi appuyé la hausse du plafond des participations étrangères au capital des entreprises de télécommunications en Inde, une mesure qui a permis à l'entreprise de conclure des partenariats avec Signtel, Warburg Pincus et d'autres sociétés étrangères. Les plus grandes entreprises indiennes en ont aussi profité pour s'insérer dans le marché mondial. L'entreprise Tata, évaluée à 70 milliards de dollars en 2015, s'est ainsi transformée en une véritable entreprise multinationale indienne. En 2016, ses ventes mondiales ont représenté plus des deux tiers de ses ventes totales et un tiers de ses employés travaillait en dehors de l'Inde (Siddiqui, 2017a).

Il ne faut pas perdre de vue la composition changeante des marchés indiens et étrangers. Les raisons expliquant la faible croissance des industries pourraient également expliquer la faible création d'emplois. Le changement sectoriel en faveur des services, la libéralisation économique et, *in fine,* une plus grande ouverture des marchés indiens n'ont fait qu'accroître les importations, en particulier celles destinés aux catégories les plus riches de la société. La dépendance croissante aux exportations implique que les industries doivent produire des biens demandés sur les marchés internationaux et fabriqués à l'aide de technologies modernes, qui sont souvent économes en travail. De même, la dépendance croissante aux multinationales, intensives en capital et en produits importés, réduit

l'élasticité emplois de la croissance, soit la sensibilité de l'emploi à une augmentation de la production.

En 1990, l'industrie représentait 26,9 % du PIB indien, une proportion qui a diminué pour atteindre 26,2 % en 2000, avant d'augmenter très légèrement pour atteindre 26,3 % du revenu national en 2010. Actuellement, le secteur industriel de l'Inde représente 16 % du PIB et emploie environ 1 % de la main-d'œuvre totale (Siddiqui, 2015b). À titre de comparaison, la contribution du secteur industriel au PIB chinois était de 41,3 % en 1990, elle est passée à 45,9 % en 2000, pour atteindre 46,8 % en 2010, soit pas loin du double de celle de l'Inde (Siddiqui, 2017b). Entre les années 1990 et 2000, la croissance annuelle de ce secteur a été de 6,8 %, tandis que pour la même période, le secteur industriel chinois a enregistré une croissance à deux chiffres de 12,8 % (Siddiqui, 2016a).

Bien que les exportations de produits industriels aient augmenté dans les deux pays entre 1990 et 2010, la vitesse de cette augmentation a été beaucoup plus rapide en Chine qu'en Inde. Les différences se vérifient aussi dans les performances du PIB par habitant. Depuis 1990, le PIB par habitant de la Chine a beaucoup plus augmenté que celui de l'Inde, en raison surtout du développement spectaculaire du secteur industriel et des exportations.

État contre marché, pour favoriser l'industrialisation

Penchons-nous maintenant sur les choix qui ont été faits en matière de politique industrielle, et sur les rôles attribués respectivement à l'État et au marché. Le développement des industries modernes a fait l'objet d'un débat parmi les universitaires et les responsables politiques, afin de savoir si la stratégie industrielle devait être basée sur la « substitution des importations » ou sur la « croissance tirée par les exportations ».

Dans le modèle néoclassique, les « forces du marché » priment sur l'intervention de l'État (Basu et Maertens, 2007). Traditionnellement, ces économistes plaident donc en faveur d'une réduction a minima du rôle de l'État dans le développement du secteur industriel et se focalisent principalement sur les moyens d'obtenir le « prix juste » (Krueger, 1987). Mais cet argumentaire est purement théorique. Dans les pays occidentaux comme dans les pays nouvellement industrialisés, l'intervention de l'État a toujours été décisive dans les processus d'industrialisation.

La construction d'un tissu industriel dans les pays en développement passe nécessairement par une intervention de l'État et une limitation des importations. La majorité des pays en développement qui ont misé sur l'exportation de matières premières ou de produits à faible valeur ajoutée font face à des rendements décroissants, des crises de surproduction et des termes de l'échange négatifs. Rist affirme ainsi que « *les conditions historiques qui expliquent le "dépassement" de certains pays par d'autres n'entrent plus en ligne de compte, depuis que les "lois du développement" s'imposent à tous* […]. *Cela met entre parenthèses les effets de la conquête, de la colonisation, de la traite des esclaves, du démantèlement de la production artisanale en Inde, de la rupture des structures sociales, etc.* » (Rist, 2009).

Les expériences passées du Brésil, de la Chine, de l'Inde et du Mexique nous disent cependant aussi que la politique de substitution des importations s'est heurtée à des difficultés après un certain temps (Siddiqui, 2015b). Plusieurs facteurs ont été en cause : trop forte protection des marchés domestiques, inefficacité, recherche de rente et gaspillage des ressources. Les producteurs locaux se sont également transformés en monopoles et ont donc pu facturer des prix plus élevés que les prix importés (Patnaik, 2015).

Conclusion

Vingt-cinq ans ont passé depuis le lancement des réformes économiques néolibérales en Inde. La croissance industrielle prévue par leurs promoteurs n'a globalement pas été au rendez-vous. Ces politiques n'ont pas permis non plus de créer des emplois et d'améliorer les conditions matérielles de la plus grande partie de la population, en ville comme dans les zones rurales. Il appartient à l'État indien de se donner l'ensemble des leviers qui lui permettront d'intervenir dans le sens d'une réorientation de son économie en faveur des secteurs industriels intensifs en emplois et davantage tournés vers le marché intérieur.

Traduction de l'anglais : Anaïs Spagnut

Bibliographie

Amsden A. (2003), *The Rise of « The Rest » – Challenges to the West from the Late Industrialising Economies*, Londres, Oxford University Press.

Banque mondiale (2006), *India's Employment Challenges*, Washington, Banque mondiale.

Basu K. et A. Maertens (2007), « The Patterns and Causes of Economic Growth », *Oxford Review of Economic Policy*, 23 (2).

Chang H.-J. (2010), *Bad Samaritans ; The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*, Londres, Bloomsbury Publishing.

Das G. (2006), « The India Model », *Foreign Affairs*, 85 (4).

Economic Survey (2014), gouvernement de l'Inde, New Delhi, Ministère des finances.

Kaldor N. (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, New York, Cornell University Press.

Krueger A. (1987), « Rent Seeking », dans Eatwell, J, Milgate, M. et Newman, P. (dir.), *The New Palgrave : a dictionary of economics*, 4 : 147-9, Londres, Macmillan.

Lewis A.W. (1954), *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, 22 (2), Manchester School.

Maddison A. (1995), *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, Centre de développement OCDE, Paris, OCDE.

Nagaraj R. (2017), « Economic Reforms and Manufacturing Sector Growth : Need for Reconfiguring the Industrialisation Model », *Economic and Political Weekly*, 14 janvier.

Nayyar D. (2006), « Economic Growth in Independent India : Lumbering Elephant or Running Tiger », *Economic and Political Weekly*, 15 avril.

OCDE (2017), Economic Surveys : India, Paris.

Panagariya A. (2004), « Growth and Reforms during the 1980s and 1990s », *Economic and Political Weekly*, 19 juin.

Patnaik P. (2015), « The Nehru-Mahalanobis Strategy », *Social Scientist*, 43 (3-4).

Raj K.N. (1986), « Growth and Stagnation in Indian Industrial Development », *Economic and Political Weekly*, 21 (5-7).

Rist G. (2009), *The History of Development*, 3e éd., New Delhi, Academic Foundation.

Rodrik D. (2016), « Premature Deindustrialization », *Journal of Economic Growth*, 21 : 1-33.

Sen A. (1981), *Poverty Famines : An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Oxford University Press.

Sen P. (2007), « Capital Inflows, Financial Repression, and Macroeconomic Policy in India since the Reforms », *Oxford Review of Economic Policy*, 23 (2).

Siddiqui K. (2018a), « The Political Economy of India's Post-Planning Economic Reform : A Critical Review », *World Review of Political Economy*, 9 (2).

Siddiqui K. (2018b), « Imperialism and Global Inequality : À Critical Analysis », *Journal of Economics and Political Economy*, 5 (2) : 266-291.

Siddiqui K. (2017a), « Financialization and Economic Policy : The Issues of Capital Control in the Developing Countries », *World Review of Political Economy*, 8 (4).

Siddiqui K. et Armstrong P. (2017b), « Capital Control Reconsidered : Financialization and Economic Policy », *International Review of Applied Economics*, 1-19, mars.

Siddiqui K. (2016a), « Will the Growth of the BRICs Cause a Shift in the Global Balance of Economic Power in the 21st Century ? », *International Journal of Political Economy*, 45 (4).

Siddiqui K. (2015a), « Agrarian Crisis and Transformation in India », *Journal of Economics and Political Economy*, 2 (1).

Siddiqui K. (2014a), « Contradictions in Development : Growth and Crisis in Indian Economy », *Economic and Regional Studies*, 7 (3).

Siddiqui K. (2013), « Experiences of Developmental State in India and Taiwan », *Think India Quarterly*, 16 (4).

Siddiqui K. (2010), « The Political Economy of Development in Singapore », *Research in Applied Economics*, 2 (2).

Siddiqui K. (2009), « The Political Economy of Growth in China and India », *Journal of Asian Public Policy*, 1 (2).

Siddiqui K. (1996), « Growth of Modern Industries under Colonial Regime : Industrial Development in British India between 1900 and 1946 », *Pakistan Journal of History and Culture*, 17 (1).

The Economist, (2007), « India on Fire », 1er février.

Transversales

De quel type de politique industrielle avons-nous besoin ?[1]

Manuel F. Montes[2]

La politique industrielle est en voie de réhabilitation dans les stratégies internationales de développement. Au-delà de la quête d'insertion dans les chaînes de valeur mondiales, le processus d'industrialisation exige que les États se redonnent les leviers permettant de soutenir le processus de modernisation technologique et se ménagent un degré de contrôle sur les flux financiers comme sur les disciplines internationales.

L'Agenda 2030 des Nations unies comprend l'Objectif de développement durable n° 9 qui engage à « *construire des infrastructures résilientes, promouvoir une industrialisation inclusive et durable et encourager l'innovation* ». L'inscription de cet objectif dans l'agenda 2030 est une victoire pour les pays en développement. Ceux-ci connaissent des situations extrêmement diverses en termes de taille de population, de revenu par habitant, de structure économique, de système politique et de culture, mais ils ont une chose en commun : leur secteur industriel est sous-développé. La mise en œuvre de l'Objectif n° 9 exige dès lors des politiques industrielles proactives, qui prennent en compte les aspects d'inégalité et de durabilité.

---

1. Article paru dans le rapport *Spotlight on Sustainable Development 2017* : *Reclaiming Policies for the Public* du Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, juillet 2017, sous le titre : « Industrialization, inequality and sustainability : What kind of industry policy do we need ? »

2. Économiste philippin, conseiller principal en finances et développement au Centre Sud / South Centre à Genève, auteur notamment de *Retooling Global Development and Governance* (The United Nations Series on Development, 2014).

Cet article met en évidence les nombreux obstacles sur la voie de la réalisation de cet Objectif et pose la question de savoir s'il peut être poursuivi dans le cadre des politiques actuelles à l'échelle nationale et mondiale. Le biais en faveur de la privatisation et le démantèlement des garde-fous contre l'emprise des multinationales n'entrent-ils pas en conflit avec les politiques nécessaires pour l'atteindre ? Comme nous le verrons plus loin, l'Objectif n° 9 exige de relancer le leadership de l'État sur les actions économiques essentielles et de cesser d'offrir aux acteurs privés un champ d'action illimité.

Les contrôles sur les flux de portefeuille, par exemple, sont essentiels pour éviter que le coût de l'emprunt sur le marché intérieur ne soit trop élevé et ne constitue un obstacle à l'augmentation du taux d'investissement réel. Cependant, ces contrôles sont considérés comme des entraves aux décisions privées sur le lieu et la manière dont le capital doit être utilisé. Qui plus est, la privatisation en tant qu'idéal politique signifie favoriser le secteur privé international plutôt que le secteur privé national. Dans les traités de protection des investissements, les pays en développement sont tenus de traiter les investisseurs étrangers au moins aussi bien, sinon mieux, que les entreprises nationales, comme à l'époque coloniale.

Dans le fond, l'Objectif n° 9 représente la redécouverte des efforts postcoloniaux entrepris dans les pays en développement avec l'assistance technique des Nations unies dans l'immédiat après Seconde guerre mondiale. Des changements structurels dans les économies nationales et dans les relations économiques entre les nations étaient alors jugés nécessaires pour réduire l'écart de productivité et de revenu du travail entre les pays nouvellement indépendants et les pays industrialisés. Cela ne pouvait être possible que si toutes les anciennes colonies réussissaient leur développement industriel.

On peut toutefois affirmer que l'environnement politique et global d'aujourd'hui est beaucoup plus hostile au développement industriel que dans les années 1950. Le programme de développement onusien des années 2000 est un cadre très stylisé, mais qui ignore la primauté du changement structurel. Les échecs de l'industrialisation ont été attribués aux politiques nationales et à la faillite de la gouvernance dans les pays en développement. Avec les OMD, le programme de développement de l'ONU pour les gouvernements

et les donateurs était focalisé sur la réduction de la pauvreté et de la détresse sociale.

La (ré)introduction de l'objectif d'industrialisation dans l'agenda de développement de l'ONU peut être attribuée au plaidoyer intensif des pays en développement, en particulier des pays africains. Lors des préparatifs des négociations sur un nouveau programme de développement de l'ONU après 2015, ces derniers avaient adopté une position commune, qui comprenait le « programme 2063 », appelant à une « transformation structurelle » des économies cent ans après la formation de l'Organisation de l'unité africaine (Union africaine 2014 ; 2015).

Le bilan historique et l'expérience de la poignée de pays ayant atteint un certain niveau d'industrialisation depuis les années 1940 indiquent le type de politique industrielle nécessaire pour atteindre l'Objectif n° 9. Il s'articule autour des propositions principales suivantes.

1. La politique industrielle doit créer un espace économique et fournir les moyens pour de nouvelles activités et de nouveaux modes de vie

L'industrialisation implique un transfert de population active permanent des secteurs de faible productivité vers les secteurs à la productivité plus élevée. Il s'agit d'un processus de construction de nouvelles compétences et capacités parmi la force de travail, sur les plans individuel et collectif. Elle requiert l'introduction et l'adaptation de nouvelles technologies dans les activités productives et commerciales, que cette technologie soit inventée localement ou importée.

Depuis les années 1980, les agences internationales mettent l'accent, dans les pays en développement, sur la croissance tirée par les exportations. Les anciennes colonies ont toujours été de grandes exportatrices de matières premières. Ces exportations génèrent des recettes en devises si les prix des matières premières sont corrects, mais même lorsque les cours sont élevés, l'exportation de matières premières ne générera pas d'accroissement de la productivité nationale sans une politique d'investissement dans de nouvelles activités économiques.

Étant donné que les marchés, tant internationaux que nationaux, ont tendance à consolider la structure de la productivité et des capacités nationales, les États ont dû jouer un rôle important dans la canalisation des investissements vers des activités nouvelles, jamais

expérimentées. Ce rôle a consisté à mettre en place des protections contre les importations étrangères, à fournir des subsides au secteur privé, voire à créer des entreprises publiques quand cela était nécessaire.

La croissance tirée par les exportations aurait été un bon choix si elle avait permis aux pays en développement de réduire leur dépendance vis-à-vis des matières premières. La Chine, qui connaît une croissance rapide depuis les années 1990, a été en mesure de le faire. Toutefois, la tendance inquiétante est que depuis 1996, les pays en développement ont accru leur dépendance à l'égard des exportations de matières premières. Alan Roe et Samantha Dodd constatent que cette tendance à une dépendance accrue vis-à-vis des exportations des matières premières se vérifie dans tous les groupes de pays en développement, mais surtout dans les pays les plus pauvres (2017). Pire, ils constatent que la forte chute des prix des matières premières depuis 2012 n'a pas réduit la dépendance des exportations des pays en développement à l'égard des matières premières.

Ces dernières années, le débat sur le développement économique des pays pauvres s'est centré sur la nécessité, pour ceux-ci, de participer aux chaînes de valeur mondiales. Un pays peut désormais se spécialiser dans la production d'une partie d'un produit mondial, il n'est plus obligé de produire le produit entier. Les chaînes de valeur mondiales sont aussi anciennes que le colonialisme, et la lutte pour savoir dans quel pays sera créée et captée la valeur ajoutée est terminée. Dans de nombreux produits mondiaux, les étapes du design et du marketing concentrent l'essentiel de la valeur ajoutée. Les pays en développement se font des idées s'ils espèrent améliorer leurs positions au sein des chaînes, en libéralisant le commerce et en offrant des incitations fiscales aux investisseurs étrangers.

D'après Rashmi Banga, la répartition de la valeur ajoutée dans les chaînes de valeur mondiales est fortement biaisée en faveur des pays de l'OCDE : 67 % de la valeur ajoutée mondiale leur revient, contre 9 % pour la Chine, 5 % pour les autres BRIC et 8 % pour l'ensemble des pays les moins développés (2013). Pour surmonter ces désavantages, l'énorme effort pour remonter les filières de production nécessitera des politiques industrielles pouvant aboutir à des améliorations permanentes de la technologie et des capacités

nationales et à la diversification des activités économiques du pays d'accueil.

2. L'industrialisation ne concerne pas seulement l'essor des « industries ». Elle concerne également l'augmentation de la productivité dans l'agriculture et les services

Historiquement, les usines ont constitué le secteur où l'augmentation de la productivité a été la plus spectaculaire. Cependant, une amélioration de la productivité agricole et des services de soutien a également été nécessaire dans la plupart des pays pour libérer la main-d'œuvre et la rendre disponible pour le secteur industriel. L'essor du secteur manufacturier, notamment l'industrie de la chimie, a également permis la mécanisation et l'amélioration des rendements dans l'agriculture. Chaque économie part d'une structure héritée du passé et doit trouver la voie la plus rapide et la moins coûteuse pour impulser l'augmentation de la productivité dans les différents secteurs. Pour réussir, une politique industrielle doit donc accorder une grande attention à l'investissement dans l'amélioration de la productivité dans l'agriculture et les services, pas seulement dans les usines.

Le changement climatique est un problème urgent pour tous les pays. Jusqu'à présent, l'industrialisation a beaucoup compté sur la disponibilité des combustibles fossiles. Pour réduire la dépendance à l'égard de ceux-ci, toutes les sociétés doivent réorienter leurs technologies modernes vers des modèles de faible intensité énergétique. Il faudra également réduire les niveaux d'utilisation de l'eau et des autres ressources, ainsi que les déchets provenant de la production et de la consommation. Le fait que tous les pays, y compris les plus pauvres, doivent entreprendre cette transition équivaut à une nouvelle révolution industrielle mondiale, pour faire face aux changements climatiques (Nations unies, 2011).

L'innovation et la modernisation technologiques font partie intégrante du mouvement du passage d'une faible productivité à une haute productivité dans les activités économiques *et* du mouvement de réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et du gaspillage des ressources naturelles. Une tendance inquiétante réside dans le fait que la capacité d'inventer au niveau national et d'adapter les idées et la technologie afin d'améliorer la productivité a été bloquée ou est devenue trop coûteuse sous le régime des droits de propriété intellectuelle de l'OMC et des accords

de libre-échange. Ce régime expose à des sanctions commerciales les pays qui ne respectent pas l'obligation de protéger les brevets enregistrés des parties privées.

La politique industrielle exige que les autorités des pays en développement tirent parti des flexibilités disponibles dans le régime international en vigueur. Elles devraient éviter d'adhérer à des accords de libre-échange qui réduisent leur accès aux activités d'innovation et aux technologies étrangères. Les pays en développement devraient également chercher à identifier les obstacles en matière de propriété intellectuelle qui entravent leur développement industriel et à prendre des mesures concertées, notamment par le biais des mécanismes du « Financing for Development » des Nations unies, pour avoir accès aux technologies critiques.

3. La politique industrielle doit aborder les problèmes et mettre en place les politiques concernant les choix technologiques et l'échelle de production la plus efficace

Exploiter les économies d'échelle a été un élément essentiel de la croissance de la productivité dans les processus d'industrialisation. La fourniture des infrastructures crée des marchés plus vastes, réduit les frais des intrants et facilite l'exploitation des économies d'échelle.

Cependant, il existe également des cas de figure, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et des services, où des opérations à petite échelle peuvent être tout aussi efficientes, mais aussi plus responsables vis-à-vis de l'environnement et produire des résultats économiques plus équitables. L'agriculture à petite échelle, par exemple, permet d'augmenter l'utilisation de la main-d'œuvre et de réduire l'utilisation de pesticides et engrais chimiques.

La politique industrielle exige que les États établissent et soutiennent des systèmes nationaux d'innovation dont le point de départ réside dans les universités et les instituts faisant de la recherche fondamentale et dont le point d'arrivée est la viabilité commerciale des nouveaux produits et services (Nations unies, 2011).

4. La politique industrielle doit permettre l'émergence d'un secteur privé national fort

C'est dans les entreprises davantage que dans le secteur public que de nouveaux emplois, des produits et services améliorés sont créés (Memis et Montes, 2008). La politique industrielle doit

permettre l'émergence d'activités manufacturières grâce à la protection des industries naissantes, au soutien à la modernisation technologique, aux marchés publics et à la coordination pour prévenir une concurrence ruineuse entre entreprises privées (Wade, 2003).

Il n'y aura pas de secteur d'entreprises indigènes sans accès à des excédents suffisants pour financer l'investissement et le renforcement des capacités. Chaque pays en développement possède une kyrielle de petits secteurs privés. Le processus de développement implique l'élargissement de leur échelle, par l'investissement et l'amélioration de leurs capacités et de leur productivité pour se rapprocher de la frontière technologique. Historiquement, l'intervention du gouvernement, mue par des considérations de politique intérieure, a été nécessaire pour développer un secteur privé local. L'incapacité des firmes des pays en développement de dégager des excédents suffisants et prévisibles de leur participation dans les chaînes de valeur mondiales pourrait être un frein important dans la construction d'un secteur privé local.

Dans de nombreux pays en développement, le secteur privé est dominé par les agriculteurs et les éleveurs, en termes d'emplois et de contribution à l'économie. Énormément de femmes tirent leurs moyens de subsistance de ces activités. La libéralisation des importations de biens alimentaires a souvent fait beaucoup de mal au secteur agricole. L'investissement privé dans l'agriculture des pays en développement est découragé par la menace des exportations agricoles subventionnées des États-Unis et de l'Europe.

L'inclusion d'un chapitre sur la concurrence est devenue systématique dans les accords de libre-échange, ce qui oblige les États à permettre aux entreprises étrangères d'entrer sur les marchés nationaux. Dans le monde occidental, cette promotion de la libre concurrence est sans doute importante pour protéger les consommateurs des monopoles et des ententes. Imposée aux pays en développement, cette approche pourrait rapidement conduire à la monopolisation des marchés locaux par des sociétés transnationales dotées d'énormes avantages en matière de finance, d'administration, de réseaux internationaux et de technologies.

Deux autres instruments de politique industrielle essentiels à la création d'un secteur privé national sont de plus en plus soumis aux disciplines internationales. Le premier concerne les marchés publics, qui exigent souvent que les soumissionnaires étrangers

soient autorisés à entrer en concurrence pour des contrats dépassant un certain niveau. Or les marchés publics ont toujours occupé une place importante dans les politiques industrielles, en permettant aux entreprises nationales de couvrir les coûts fixes de leur démarrage. Un deuxième instrument réside dans les entreprises publiques. Celles-ci ont constitué d'importants outils de politique industrielle pour fournir des intrants intermédiaires et d'autres intrants de base, comme l'acier, lorsque le secteur privé national n'était pas en mesure de rassembler suffisamment de capitaux pour mettre en place ces industries de base.

Une politique industrielle doit également inclure une composante sur le rôle de l'investissement étranger. Il y a trois façons d'attirer les investissements étrangers : 1) les investissements « sur terrain vierge » (*greenfield*) conduisant à la création de nouvelles usines et installations ; 2) le réinvestissement dans des investissements étrangers existants ; et 3) les fusions et les acquisitions transfrontalières. Parmi ceux-ci, seuls les investissements sur terrain vierge ont un lien solide et cohérent avec la formation de capital. En revanche, la possibilité que les réinvestissements, les fusions et les acquisitions changent l'échelle des activités est fortement conditionnée par les décisions ultérieures des investisseurs.

Par ailleurs, les autorités nationales doivent supposer que les investissements des non-résidents seront finalement rapatriés. Yılmaz Akyüz a constaté qu'entre 2000 et 2013, les flux des rapatriements parmi les cinq principaux pays de l'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est), en particulier la Malaisie, la Thaïlande et Singapour, ont largement dépassé les flux des nouveaux investissements étrangers (2015).

Depuis les années 1990, les investissements étrangers sous forme de flux de portefeuille ont provoqué une hausse de l'instabilité macroéconomique et financière et créé les conditions d'une crise similaire à la crise asiatique de 1997. Pour une période donnée, les flux de portefeuille jouent un « jeu » incessant de compensation, en particulier pour les pays qui ne régulent pas les flux de capitaux. Étant donné que les positions de portefeuille sont dictées par les motifs de portefeuille des non-résidents, elles peuvent être sujettes à des sautes d'humeur.

Pour ces raisons, la politique industrielle doit soupeser les avantages de l'investissement étranger au regard des coûts pour l'économie d'accueil. Le meilleur rôle de l'investissement étranger est

d'aider à remplir les écarts dans la trajectoire de développement industriel choisie. Pour atteindre ces objectifs, les pays d'accueil avaient imposé des exigences de performance aux investisseurs étrangers. Cependant, les disciplines internationales à l'OMC dans le cadre des mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIM), dans les accords internationaux d'investissement et dans les traités bilatéraux d'investissement restreignent sévèrement l'utilisation des mesures de performance sur les investisseurs étrangers (Mohamadieh et Montes, 2015).

Par exemple, ces disciplines empêchent les autorités d'exiger que les investisseurs étrangers équilibrent leur utilisation des devises étrangères pour les importations avec leurs revenus d'exportation, ou qu'ils engagent des gestionnaires ou des travailleurs locaux. Beaucoup de ces disciplines privilégient en fait davantage les investisseurs étrangers, contre la vue selon laquelle l'émergence d'un secteur privé national est indispensable au développement. La politique industrielle doit trouver des moyens de contourner ces restrictions politiques, ou au moins s'assurer que les investisseurs locaux jouent à armes égales.

5. La politique industrielle doit s'efforcer de coordonner les différents domaines politiques et nécessite une planification à long terme

La politique commerciale est essentielle à l'effort d'industrialisation. Aujourd'hui la consigne est de baisser les tarifs douaniers. C'est sans doute la « meilleure pratique » pour les pays qui sont déjà industrialisés (ils ont des secteurs industriels compétitifs), parce qu'elle offre à leurs consommateurs un choix plus vaste et des produits moins coûteux, mais ce n'est pas viable pour les pays en développement. Un modèle plus souple est plus approprié pour le développement industriel. Des droits de douane devraient être placés sur des produits spécifiques, afin de soutenir le processus d'apprentissage et de modernisation technologique du développement industriel.

Pour les autres produits, les droits de douane pourraient être bas tant qu'ils ne drainent pas les devises nécessaires aux importations essentielles. Lorsqu'une industrie est devenue compétitive à l'échelle internationale, les droits de douane peuvent être réduits graduellement et d'autres secteurs peuvent alors bénéficier d'avantages tarifaires. En fait, les pays développés eux-mêmes suivent

cette stratégie. Le différend commercial autour de l'exigence d'un contenu national comme condition préalable à l'octroi de subventions publiques pour la production de panneaux solaires en constitue un exemple typique.

La mise à disposition de financements de long terme à des taux d'intérêt raisonnables est un autre élément clé de la politique industrielle. Les pays ayant un compte de capital ouvert ont des difficultés à fournir ces prêts, car leurs banques doivent fournir à leurs prêteurs un taux d'intérêt pour compenser les éventuelles pertes de change lorsque l'humeur des investisseurs évolue. Dans le cadre de la politique industrielle, il est temps que les pays en développement rétablissent leurs banques de développement, qu'ils avaient fermées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Les autorités devront prévenir les problèmes de gouvernance dans le fonctionnement de ces banques.

Les contrôles de capitaux sont un élément indispensable de la politique industrielle. Ils sont importants pour maintenir les taux d'emprunt intérieurs à un niveau bas et les taux de change comme signaux fiables des coûts et des bénéfices futurs. Les autorités nationales doivent résister à la tentation de la surexpansion de la dette extérieure durant les épisodes d'abondance de liquidité internationale et de prix élevés des matières premières. Ces épisodes se terminent toujours par des larmes et, à long terme, il est préférable de protéger la voie du développement industriel et social, car l'ampleur des effondrements dans les crises dépasse les poussées de croissance temporaires lors des booms économiques.

Conclusion

La redécouverte de l'industrialisation en tant qu'ingrédient du développement durable réintroduit le débat sur la politique industrielle. Les pays en développement doivent saisir cette opportunité pour recommencer à expérimenter des politiques visant à introduire de nouvelles activités et à diversifier leurs économies. Ils feront face à des obstacles, tant matériels qu'idéologiques, dans la mise en œuvre de leur politique industrielle. Parmi ceux-ci, les règles et disciplines internationales imposent de lourdes contraintes. Il appartient aux pays en développement de prendre des mesures concertées pour les atténuer en rendant les régimes internationaux plus favorables à la politique industrielle nationale. L'amélioration de la capacité de l'État à concevoir et mettre en œuvre le développement

industriel devra faire l'objet d'un consensus politique large, indispensable pour maintenir un effort sur le long terme.

Traduction de l'anglais : Anaïs Spagnut

Bibliographie

Akyüz Y. (2015), « Foreign Direct Investment, Investment Agreements, and Economic Development : Myths and Realities », *Research Paper,* n° 63, Genève, Centre Sud.

Banga R. (2013), *Measuring Value in Global Value Chains*, Background paper RVC-8, Genève, Cnuced.

Chang H.-J. (1996), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan Press.

Khor M. (2008), *Bilateral and Regional Trade Agreements : Some Critical Elements and Development Implications*, Penang, Third World Network.

Kozul-Wright R. et Poon D. (2017), *Learning from China's Industrial Strategy,* Project Syndicate.

Memis E. et Montes M. F. (2008), « Who's afraid of industrial policy ? », Discussion paper, Colombo, United Nations Development Programme Regional Centre, Asia Pacific Trade and Investment Initiative.

Milberg W., Winkler D. (2013), « Outsourcing Economics : Global Value Chains in Capitalist Development », Cambridge University Press.

Mohamadieh K. et Montes M. F. (2015), « Throwing Away Industrial Development Tools : Investment Protection Treaties and Performance Requirements », dans Centre Sud, *Investment Treaties : Views and Experiences from Developing Countries*, Genève.

Nations unies (2011), « World Economic and Social Survey 2011 : The Great Green Technological Transformation », New York.

Roe A. et Dodd S. (2017), « Dependence on extractive industries in lower-income countries : The statistical tendencies », *WIDER Working Paper* 2017/98, Helsinki, UNU/WIDER.

Union africaine (2014), *Common African Position on the Post-2015 Development Agenda*, Nairobi.

Union africaine (2015), *Agenda 2063 : The Africa We Want*, édition finale publiée en 2015, Nairobi.

Wade R. (2003), « Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization », Princeton, Princeton University Press.

Quelle politique d'industrialisation numérique pour le Sud ?[1]

Parminder Jeet Singh[2]

La numérisation de l'économie pose aujourd'hui d'importants défis aux pays en développement. Des défis qui dépassent de loin les seuls enjeux liés à l'échange de biens et de services sur internet. Au risque de se retrouver piégé dans de nouveaux rapports de dépendance et d'exploitation vis-à-vis du Nord, il est urgent pour le Sud de se doter d'une véritable politique d'industrialisation numérique, en protégeant ses propres intérêts.

Le numérique doit être considéré comme distinct des secteurs ou segments de l'informatique/logiciels et d'internet, même s'il se bâtit sur eux. Le terme « commerce électronique » met l'accent sur ce changement, mais il ne renvoie qu'aux échanges commerciaux réalisés dans ce nouveau contexte. On pense alors aux activités d'Amazon ou d'Alibaba. Or, l'économie numérique n'est pas seulement une question de commerce, même si elle en entraîne également la transformation. Elle modifie en profondeur tous les aspects de tous les secteurs économiques : des transports, de l'hôtellerie et du tourisme à la finance et à la logistique, en passant par la santé, l'éducation, l'agriculture et la fabrication.

---

1. Article paru dans Parminder Jeet Singh, *Digital Industrialisation in Developing Countries : A Review of the Business and Policy Landscape*, The Commonwealth Secretariat, décembre 2017, sous le titre : « Digital Economy Policies for Developing Countries ».
2. Directeur de IT for Change (Karnataka, Inde), cofondateur de la Just Net Coalition, ancien conseiller de l'Internet Governance Forum et de la Global Alliance for Information and Communication Technologies and Development.

Même les sociétés de commerce électronique, telles qu'Amazon et Alibaba, vont bien au-delà de la vente de marchandises. Elles réinventent l'ensemble de l'économie des biens de consommation et elles la contrôlent de façon numérique. Les marchés en ligne transcendent les définitions traditionnelles des marchés ouverts, en manipulant les prix de manière dynamique entre les acheteurs, et entre les acheteurs et les vendeurs, ainsi qu'à travers l'accès des vendeurs aux différents acheteurs. Ils pénètrent, en outre, toute la chaîne de valeur, de la fabrication à la gestion des stocks, en passant par la logistique, la livraison et les paiements.

Nous sommes donc bien loin de simples plateformes d'achat et de vente. Il serait plus approprié de les envisager comme des entreprises monopolistiques de services d'intelligence numérique, plutôt que comme des entreprises de commerce électronique. On peut alors les rapprocher d'un Uber ou même d'un Monsanto, qui met en place une plateforme de services agricoles numériques.

Autrefois, les chaînes de valeur économiques étaient centrées sur les capacités de fabrication. Puis, ces dernières décennies, la propriété intellectuelle s'est hissée au sommet de ces chaînes de valeur. L'économie numérique est l'étape suivante, celle où les chaînes de valeur sont centrées sur les services d'intelligence numérique dans chaque secteur. Le modèle actuel de l'économie numérique consiste à faire en sorte que l'intelligence de base d'un secteur soit la propriété privée d'une ou deux sociétés monopolistiques, sur la base d'un contrôle exclusif des données sectorielles de base, même si celles-ci sont recueillies principalement à partir de sources « communes ».

Pourtant, les données sectorielles de base et l'intelligence numérique pourraient prendre la forme d'infrastructures publiques. En les utilisant, un ensemble d'entreprises numériques pourrait développer davantage les données privées et l'intelligence numérique et fournir des services d'intelligence numérique, d'une manière ouverte et compétitive. Au lieu de politiques de commerce électronique, nous devrions donc discuter et formuler des politiques d'économie et de commerce numériques. La compréhension du commerce numérique ne peut résulter que de la compréhension de l'économie numérique. Comme au début de l'industrialisation, les pays en développement doivent d'abord se concentrer sur l'industrialisation numérique, domaine dans lequel ils accusent un sérieux

retard, avant de prendre des engagements en matière de commerce numérique mondial.

Pour une politique d'industrialisation numérique

Une politique industrielle numérique commence par l'élaboration de cadres juridiques et réglementaires propices pour soutenir des interactions numériques simples et reconnues sur le plan juridique, et par la protection des intérêts de tous les acteurs à cet égard. L'importance de cet aspect est reconnue par la plupart des pays, et les cadres nécessaires sont soit déjà en place soit en cours d'élaboration.

L'un des aspects que devrait comprendre toute politique industrielle numérique est de créer un environnement favorable aux start-up numériques et technologiques qui voient peu à peu le jour dans la plupart des pays en développement. Les particularités et la grande importance nationale de ce nouveau secteur doivent être reconnues. Il est essentiel de répondre à ses besoins en capitaux, notamment par le biais de fonds de capital-risque. Il est tout aussi important de prendre des mesures visant à faciliter le commerce, en particulier pour permettre une entrée et une sortie du marché rapides et faciles pour ces entreprises. Le développement et le soutien d'incubateurs et d'accélérateurs, en association avec des groupes industriels, auront un impact significatif sur la formation d'un écosystème local de start-up.

L'efficacité des politiques d'aide à la création d'entreprises dépend de la compréhension qu'ont les décideurs du secteur des start-up numériques et technologiques, ainsi que des différents types de start-up concernées. Une typologie a été proposée précédemment dans le contexte indien, qui est utile pour tous les pays en développement. Avec les applications de logiciels en tant que service de type *cloud*, une nouvelle consolidation s'est produite dans l'espace logiciel avec encore moins de centres industriels viables dans le monde qu'il n'en existait pour les solutions de logiciel (codage) sur site.

Il convient donc de procéder à une véritable évaluation pour savoir si une localisation particulière présente des avantages comparatifs pour être compétitive sur un marché fortement mondialisé, ou si de tels avantages peuvent être créés. Dans les conditions actuelles, ce n'est peut-être pas facile à réaliser pour la plupart des

endroits[3]. Mais il existe un espace pour les entreprises de *cloud computing* qui répondent à des besoins et à des marchés de logiciels nationaux et régionaux spécialisés, surtout si ces marchés bénéficient d'une certaine protection. Cet espace s'élargira à mesure que le phénomène numérique s'infiltrera dans tous les secteurs de l'économie et de la société.

Les autres types de start-up, que nous avons qualifiées de start-up numériques, nécessitent une attention particulière et de nouvelles orientations politiques du fait de leur caractéristique unique, à savoir le caractère local de leur ressource clé, c'est-à-dire les données. Mais elles doivent encore concurrencer les entreprises mondiales, qui disposent d'un énorme pouvoir financier et qui pénètrent dans l'espace numérique de tous les pays. Elles doivent également être protégées pour ne pas être aspirées par les entreprises monopolistiques, propriétaires de plateformes/écosystèmes, à des conditions inéquitables, pour leur propre bien et pour celui de l'économie dans son ensemble. La gestion publique de certaines infrastructures numériques/de données peut apporter un soutien important à l'industrie numérique nationale. Certaines de ces possibilités seront énoncées plus loin.

La transformation numérique arrive à point nommé pour de nombreux pays en développement qui connaissent une forte augmentation du nombre de jeunes instruits, aspirant à un avenir meilleur et cherchant à se libérer des chaînes du sous-développement, pour eux-mêmes et pour leurs sociétés. L'effervescence numérique actuelle peut déboucher sur de nouvelles énergies et cultures entrepreneuriales, contribuant à façonner une nouvelle phase du développement économique et social. L'esprit d'entreprise est aussi culturel, dans la mesure où il relève d'un certain type d'esprit et de comportement individuel et collectif, que ses conditions sont institutionnelles. Ces deux aspects doivent être promus simultanément au moyen de stratégies et de politiques appropriées. Beaucoup d'innovations numériques sont actuellement à l'essai dans presque tous les secteurs en Inde (entre autres), et il est utile d'étudier ce panorama et d'en tirer des enseignements valables pour d'autres pays en développement.

---

3. Quelques centres en Inde ont ainsi développé un tel avantage mondial, mais il n'est pas facile de le reproduire. Même en Inde, il est fortement concentré dans deux ou trois centres.

Mais le discours sur l'innovation et les start-up doit être soigneusement modéré. Bien que l'innovation soit importante, l'industrialisation tardive dans la plupart des pays a toujours consisté à copier simplement des modèles d'entreprise et des technologies efficaces de l'extérieur pour les appliquer aux contextes locaux. Cela vaut également pour l'industrialisation numérique. Il n'est pas nécessaire que toutes les start-up entreprennent de devenir la prochaine licorne mondiale. Il est important à la fois de gérer les attentes et de se concentrer clairement sur les marchés nationaux (ou régionaux). On peut noter qu'en Inde, même dans des conditions relativement favorables, il n'y a guère de start-up numériques orientées vers les secteurs traditionnels qui se sont fait une place de choix dans le monde.

Au fur et à mesure que les secteurs traditionnels passent au numérique, une grande partie de l'innovation technologique et des modèles d'affaires numériques ont déjà eu lieu aux États-Unis et ailleurs. Une grande partie du défi numérique consiste à les adapter aux conditions locales. À cet égard, certaines entreprises traditionnelles nationales bien établies peuvent prendre la tête des efforts numériques dans leurs domaines respectifs[4]. L'Union européenne se concentre notamment sur ce « modèle de l'intérieur ». Cela vaut également la peine d'être examiné pour les pays en développement.

Les entreprises traditionnelles bénéficient d'une expertise sectorielle. Elles peuvent également trouver les fonds nécessaires (au-delà du capital-risque), et être prêtes à prendre des risques dans les secteurs qu'elles comprennent et dans lesquels elles sont implantées. Ces autres sources de financement doivent être explorées, car le capital-risque est rare dans les pays en développement. Il y a cependant un problème : le numérique cherche à bouleverser et à transformer les modèles économiques existants, ce qui n'est pas facile à faire de l'intérieur. Pour répondre aux exigences de l'innovation et du « bouleversement », il peut être utile d'amener les start-up à s'associer à des entreprises traditionnelles, en particulier en impliquant les jeunes dirigeants de ces dernières. Les banques et les sociétés de santé en Inde ont développé des partenariats respectivement avec des start-up de technologie financière (FinTech) et

4. Ashok Leyland, une société de transport de marchandises en Inde, est en train de construire une plateforme numérique pour les besoins de bout en bout du secteur du transport de marchandises, voir Maru (2017).

de santé (HealthTech). Des stratégies et des initiatives spécifiques doivent être élaborées à cet égard.

Les gouvernements peuvent offrir des incitatifs aux particuliers et aux entreprises pour qu'ils entreprennent une transformation numérique, et les encourager par d'autres moyens. Le gouvernement indien a pris beaucoup de mesures très utiles et de grande envergure qui allaient dans cette direction. Cependant, le comportement individuel et social, ainsi que tous les systèmes sociaux et économiques, présentent une inertie considérable. Toute mutation à grande échelle a un coût, surtout si elle se produit rapidement. Comme c'est le cas pour tout changement économique et social, les divers intérêts des personnes, des groupes et des entreprises peuvent être touchés différemment au cours d'une transformation numérique.

La numérisation tend à favoriser le secteur formel par rapport au secteur informel, et, lorsqu'il existe des chevauchements concurrentiels entre les deux, elle peut porter un préjudice considérable à ce dernier. Il est donc recommandé de ne pas adopter d'approche d'ingénierie sociale brutale à cet égard et de tracer soigneusement la voie à suivre. Les projets pilotes et les déploiements progressifs sont des méthodes utiles, bien que la façon appropriée d'assurer la mise en œuvre dépende du contexte. Tous les compromis que cela implique devraient être soigneusement évalués, en particulier l'impact sur les couches les plus faibles de la société.

Investir dans des infrastructures numériques publiques

Étant donné que le développement industriel nécessite des investissements publics centralisés dans les infrastructures, une politique d'industrialisation numérique doit également se concentrer sur la construction d'infrastructures publiques numériques et de données. C'est le domaine le plus important, et pourtant négligé, auquel les gouvernements doivent s'attaquer de toute urgence. Cela va au-delà de la connectivité/accès, et de l'informatique/couches logicielles, qui sont souvent discutées. Ces infrastructures prénumériques restent importantes ; le numérique ne peut exister sans elles. Mais, quel que soit le stade auquel se trouve un pays en termes d'infrastructures prénumériques, il doit en même temps commencer à développer également des infrastructures numériques et de données.

Réussir à mettre en place une infrastructure numérique ou de données est peut-être moins difficile que ce que l'on croit généralement pour les gouvernements. Les obstacles sont davantage liés à la compréhension conceptuelle et à la volonté politique qu'aux ressources et à des questions matérielles. Contrairement à l'infrastructure de connectivité/accès qui est une couche « matérielle », et qui nécessite donc des ressources et un temps considérables pour s'universaliser, le numérique n'est pas une couche physique et peut être développé beaucoup plus rapidement et à un coût relativement moindre. Et contrairement à la couche logicielle/informatique, où les offres des entreprises numériques mondiales peuvent être difficiles à battre ou à remplacer[5], les infrastructures de données ont un caractère local très fort et les gouvernements ont une compétence et un avantage traditionnels dans le domaine des systèmes de données à grande échelle. C'est ce qui ressort clairement de nos discussions sur les mesures novatrices prises par le gouvernement indien dans ce domaine.

Le secteur public doit explorer son rôle dans trois types d'infrastructures de données : 1) des transactions numériques horizontales permettant 2) des architectures de données personnelles sûres, tout en offrant la meilleure valeur sociale et économique pour l'individu et la société, et 3) des données sectorielles essentielles pour différents secteurs (peuvent également être inclus ici d'importants ensembles de données à l'échelle de la société).

Des infrastructures numériques et de données publiques appropriées peuvent garantir une économie numérique robuste, compétitive et inclusive, qui prend en charge divers nouveaux modèles commerciaux numériques. Elles permettent également un accès facile aux données sociales et économiques nécessaires pour atteindre divers objectifs d'intérêt public, comme l'élaboration des politiques et la gouvernance. Elles peuvent aussi servir de levier aux gouvernements pour réglementer efficacement les entreprises numériques. Outre l'Inde, certaines initiatives et certains cadres politiques de l'Union européenne offrent également de bonnes leçons à cet égard.

---

5. Bon nombre des efforts nationaux visant à développer des logiciels comme les logiciels d'exploitation (en Inde par exemple) et des applications comme les moteurs de recherche (dans l'Union européenne) n'ont pas vraiment porté leurs fruits.

De nouvelles idées prometteuses émergent dans l'Union européenne par rapport à une réglementation appropriée pour les entreprises des secteurs des données, du numérique et les plateformes. La réglementation des données est l'une des questions réglementaires les plus importantes à l'heure actuelle. Les pays en développement doivent comprendre à la fois le droit à la vie privée et les aspects liés à la valeur économique et à la propriété des données, ainsi que leur interaction. Les plateformes numériques qui dominent et façonnent des secteurs complets nécessitent de toute urgence de nouvelles approches réglementaires. Elles constituent de plus en plus la toute-puissante infrastructure de renseignements de tous les secteurs. D'un point de vue économique, social et sécuritaire/stratégique/politique, les plateformes sectorielles numériques représentent des infrastructures extrêmement critiques. Tous ces points de vue devraient guider leur réglementation.

Les marchés publics constituent un moyen important de soutenir l'industrie numérique nationale. Dans un premier temps, la plateforme de commerce électronique d'Alibaba s'est appuyée considérablement sur les achats gouvernementaux (Carsten et Ruwitch, 2015). Au besoin, les gouvernements devront peut-être eux-mêmes se lancer dans le développement de certains services numériques, éventuellement en partenariat avec l'industrie nationale. Le gouvernement indien a par exemple mis en place une plateforme électronique de commercialisation pour les produits agricoles, laquelle a connu un certain succès.

Contrairement à l'industrie de l'informatique/logiciel, les compétences techniques en elles-mêmes ne sont pas suffisantes ou très utiles dans la phase numérique[6]. Les processus techniques, commerciaux et autres processus éducatifs doivent se concentrer sur la compréhension du phénomène numérique et le développement de compétences appropriées dans les domaines commerciaux, sociaux et politiques. Les gouvernements chinois et leurs institutions universitaires ont réalisé une transition rapide et remarquable vers la promotion centralisée des connaissances et des compétences. Certains des travaux de pointe dans le domaine proviennent aujourd'hui de la Chine. Une grande partie de ces efforts implique des partenariats du secteur public avec des sociétés

6. Ce sont ces compétences techniques de base, disponibles en grande quantité, qui ont permis à l'Inde de s'établir sur le marché mondial du logiciel.

numériques chinoises (Gershgorn, 2017). Ce domaine exige de toute urgence des investissements publics dans tous les pays en développement. Il est important de bien distinguer les compétences commerciales, sociales et politiques dans le domaine numérique des compétences techniques pertinentes, et toutes devraient être encouragées.

Développer les connaissances et une politique spécifiques

Les exigences en matière de politiques et de programmes numériques sont si nouvelles, intenses et intersectorielles qu'un changement institutionnel considérable sera nécessaire au sein des gouvernements. Il n'est pas approprié que les ministères des technologies de l'information continuent de traiter ce secteur. D'autre part, les ministères du commerce et de l'industrie restent trop centrés sur la pensée de l'ère industrielle et ne possèdent généralement pas les connaissances et l'orientation nécessaires. Il convient de créer un nouveau ministère ou département pour « l'économie numérique », et même de préférence pour « la société numérique », englobant « l'économie numérique » comme spécialisation.

Il est certes possible pour les ministères des technologies de l'information d'évoluer dans cette direction, mais la réflexion, l'orientation et l'expertise doivent subir des transformations profondes. Dans la mesure où l'économie numérique représente l'application du numérique à tous les secteurs et industries, y compris à l'industrie manufacturière (phénomène « Industrie 4.0 » et « Internet plus »), les ministères du commerce et de la promotion industrielle doivent eux aussi procéder à une transition consciente vers un nouvel ensemble de compétences. Les ministères de l'informatique et de l'industrie doivent travailler ensemble à l'élaboration de politiques industrielles numériques.

Comme point de départ urgent, les décideurs des pays en développement doivent commencer par acquérir les connaissances et les perspectives politiques appropriées dans ce domaine. Ils ne peuvent pas rester dépendants de lieux globaux où le savoir semble être déterminé par les intérêts du Nord. C'est encore plus vrai dans des domaines émergents cruciaux comme l'économie numérique, où les modèles économiques et les avantages comparatifs mondiaux sont encore en train de prendre forme et racine. Malheureusement, un discours unique sur l'économie numérique

s'est établi, et selon que l'on y adhère ou non, on considère que l'on est pour ou contre l'économie numérique.

L'économie numérique est une évidence, de la même manière que l'industrialisation était inévitable dès l'invention des moyens d'incorporer la vapeur et plus tard les combustibles fossiles et l'énergie électrique dans la fabrication[7]. Il ne s'agit pas d'être pour ou contre. Il s'agit de savoir quel genre d'économie numérique nous devrions avoir. Et ce, en explorant les différentes voies possibles, ainsi qu'en cartographiant les différents intérêts en présence. Les « programmes de développement » dans les domaines du commerce et de la propriété intellectuelle concernaient des contextes et des intérêts différents des pays en développement par rapport à ceux des pays développés. Un programme de développement pour l'économie numérique doit également être articulé, sur la base d'un discours alternatif qui tienne dûment compte des intérêts des pays en développement.

Il n'est pas facile pour les pays en développement d'acquérir et de maintenir les connaissances nécessaires dans ce domaine complexe et en évolution rapide. Les institutions de coopération Sud-Sud dans les domaines économiques, comme la Cnuced et le Centre Sud, devraient donc intervenir pour répondre à leurs besoins en matière de connaissances et de politiques.

L'économie numérique mondiale et le monde en développement

Les pays en développement subissent de fortes pressions dans les forums commerciaux pour adopter le modèle dominant de l'économie numérique mondiale dirigée par les États-Unis, qui continue de porter le nom de « commerce électronique » dans ces forums. Le programme de travail de 1998 sur le commerce électronique à l'OMC, élaboré à une époque très différente, est ainsi en voie d'être relancé à des fins nouvelles. Mais c'est surtout le chapitre sur le commerce électronique du TPP (Trans-Pacific Partnership) qui constitue aujourd'hui le modèle à suivre pour procéder à des insertions semblables dans tous les nouveaux accords commerciaux. Les problèmes de ce chapitre ont été mis en lumière du point de vue

7. Si l'industrialisation consistait à désincarner la puissance physique de l'homme et des animaux vers les machines, la révolution numérique consiste à désincarner l'intelligence de l'homme et des systèmes humains vers les machines.

des droits civils et de l'« ouverture » (Malcolm et Sutton, 2015), ainsi que du point de vue des droits économiques et sociaux (Kelsey, 2017).

Les vents forts de la transformation de l'économie numérique ne peuvent cependant pas être niés, ni combattus. La résistance au modèle américain dominant ne peut être efficace que si elle passe d'une phase réactive (voyant les règles commerciales proposées comme problématiques) à une phase proactive (où les pays en développement présentent leur propre vision et modèle d'économie numérique). Cela devrait se fonder sur une réflexion au niveau national en vue d'une politique industrielle numérique appropriée. Il est important de déballer et d'analyser de manière critique ce qui se passe au nom du commerce électronique sur les lieux du commerce mondial. Des types très différents de biens et de services font l'objet d'échanges électroniques, et ceux-ci doivent être traités séparément les uns des autres.

L'échange électronique de biens matériels

Les premiers sont des biens physiques échangés électroniquement, tels que les produits manufacturés ou agricoles. Ces marchandises doivent encore traverser les frontières. Le bon sens voudrait que, quel que soit le moyen par lequel l'accord est conclu, elles restent soumises aux règles et tarifs commerciaux applicables à la catégorie de marchandises concernée. Cependant, le commerce électronique modifie les coûts de transaction globaux d'une telle manière que les marchandises fabriquées localement peuvent perdre les avantages de coûts existants dont elles ont pu bénéficier. Il faut donc faire preuve de prudence dans toute discussion, même sur la « facilitation » de ce type d'échanges électroniques, en raison de son impact probable sur les pays importateurs.

Les marchés intérieurs de nombreux types de biens ordinaires pouvaient être protégés auparavant simplement parce qu'il s'agit de biens bon marché fabriqués et consommés localement, les coûts transactionnels et logistiques de leur importation étant trop élevés par rapport à ceux de leur fabrication. Ce type de marchandises constitue une très grande proportion des marchandises sur les petits marchés locaux, en particulier dans les économies les plus pauvres. Leur production soutient une grande partie du secteur des MPME (micro, petites et moyennes entreprises). Avec la réorganisation de l'ensemble du commerce par les grandes entreprises

mondiales « électroniques », les coûts transactionnels impliqués sont métamorphosés, menaçant de manière disproportionnée ces marchés locaux de marchandises bon marché.

Par exemple, une société chinoise de commerce électronique, Kikuu, opère dans six pays africains, se concentrant sur la vente de produits chinois (Kikuu, 2016). Elle organise également des services complémentaires comme la logistique, le paiement et la livraison. Alibaba discute et met en place des arrangements frontaliers spéciaux avec le gouvernement malaisien pour une procédure accélérée de dédouanement de ses marchandises entrant en Malaisie (Cher, 2017 ; Abudheen, 2017). On peut très bien imaginer une plateforme de type Kikuu faisant de même en Afrique et ailleurs. La demande locale sera regroupée dans une localité, et régulièrement de gros conteneurs débarqueront de Chine, comprenant toutes les petites livraisons, lesquelles seront rapidement dédouanées. L'efficacité de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement sera si élevée que la plateforme sera en mesure de vendre moins cher que les produits fabriqués localement, même les produits bon marché ordinaires.

La plateforme sera en mesure de desservir même les petits marchés géographiquement dispersés. De plus, comme Alibaba commence désormais à le faire en Chine, une plateforme de type Kikuu peut également prendre en charge la gestion de la chaîne d'approvisionnement et de la logistique pour les petits magasins, canalisant davantage encore les importations chinoises bon marché. Comme le contexte numérique permet de combiner sans effort et à moindre coût la fabrication de masse et la personnalisation, ces chaînes d'approvisionnement peuvent facilement prendre en compte les spécificités de marchés aussi petits et dispersés.

Les promoteurs du discours dominant sur le commerce électronique concernant les biens physiques aiment à citer des exemples de MPME produisant des biens de niche, souvent à valeur culturelle-artisanale. Mais le fait est que la majeure partie d'une économie, en particulier dans ses segments les plus pauvres, ainsi que de la production des MPME, est constituée de biens ordinaires, d'usage courant. Ceux-ci peuvent être produits presque n'importe où, par pratiquement n'importe qui disposant d'un peu de capital et d'expertise. La fabrication en masse de ces produits dans quelques centres spécialisés, comme en Chine, inondera facilement tout système

de marché libre bien huilé, avec des coûts de transaction très bas, comme le commerce électronique mondial cherche à le faire.

Les pays en développement doivent soigneusement évaluer leurs options à cet égard. Le phénomène numérique, qui est extrêmement perturbateur, doit être bien compris avant de faire l'objet de prudentes négociations. Les énormes gains d'efficacité de la numérisation doivent d'abord servir à renforcer l'économie nationale, ce qui nécessite une politique industrielle numérique saine, avant de procéder à une ouverture à l'échelle mondiale.

L'échange électronique de biens et services immatériels

Bien loin des marchandises physiques, bien qu'échangés de manière électronique, nous avons les biens et les services qui peuvent exister entièrement sous forme numérique. Ils se répartissent en cinq catégories : 1) les biens culturels ; 2) les services habituellement fournis physiquement sur place, mais qui peuvent être fournis par voie numérique, comme les services administratifs, la transcription, les frais de scolarité, les consultations médicales, etc. ; 3) les services technologiques essentiels – logiciels et applications sur le *cloud* (ou par téléchargement) ; 4) les services impliquant des flux de données aux propriétaires clairement identifiés (cette catégorie peut comprendre certains services des catégories 2 et 3) ; et 5) les services axés sur les données et l'intelligence numérique. Tous ces biens et services, différents les uns des autres, nécessitent des traitements différenciés dans les régimes commerciaux.

La Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles déclare que « *les activités, biens et services culturels ont une double nature, économique et culturelle… et qu'ils ne doivent donc pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale* » (Voon, 2006). Un observateur note que ce traité accorde aux « *nations le droit souverain de protéger et de promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire contre la marée montante de la mondialisation (articles 5 et 6)* » (Pauwelyn, 2005). Les perspectives de cette convention et d'autres conventions similaires devraient être intégrées aux flux culturels numériques, plus intenses que jamais sur le plan interculturel (Unesco, 2016). Les jeux vidéo constituent ainsi une nouveauté majeure pour les biens culturels. Ceux-ci ont leur contexte réglementaire spécifique et ne peuvent être traités comme des marchandises quelconques du commerce mondial.

La deuxième catégorie ci-dessus concerne des technologies et des transmissions électroniques qui doivent être examinées sous l'angle de l'accord général de l'OMC sur le commerce des services (AGCS) et d'autres accords, le cas échéant. Les services technologiques de base (logiciels et applications sur le *cloud* ou à télécharger) composent actuellement un marché mondial qui fonctionne sans aucun accord commercial spécifique. Les problèmes de monopoles et de profits excessifs, ainsi que le déni des droits des utilisateurs, existent dans de nombreux cas, ce qui nécessite des solutions réglementaires, telles que des règles d'interopérabilité.

En général, cependant, il est dans l'intérêt des pays en développement de conserver des flux technologiques mondiaux relativement libres, dans la mesure où ils concernent des services de base. Ceux-ci devraient être soumis à la réglementation nationale, en particulier dans le domaine des technologies essentielles. Les gouvernements devraient également être en mesure de favoriser l'industrie nationale dans ses achats et ses partenariats. Des logiciels et des applications de qualité sont indispensables au fonctionnement de tous les secteurs aujourd'hui, et cela ne fera qu'augmenter. S'il n'est pas facile pour la plupart des pays de les développer au niveau national, de tels efforts doivent être faits.

Les services internet/logiciels suivent généralement des modèles globaux, avec peu d'efforts de personnalisation locale. Pour cette raison, une fois qu'ils sont établis dans le Nord, il n'est pas très coûteux de les étendre aux marchés des pays en développement, tout en réalisant de gros bénéfices additionnels. Il n'y a donc aucun danger que les fournisseurs du Nord retirent ces technologies s'ils n'obtiennent pas de nouveaux engagements de libéralisation ou d'autres sacrifices de la part des pays en développement. Ces derniers peuvent continuer à tirer profit du marché mondial des technologies sans négocier de nouveaux accords commerciaux, ce qui ne ferait que les priver d'importantes options de politique intérieure. Et pour des pays comme l'Inde qui voient une belle occasion d'exporter sur ces marchés technologiques mondiaux, il n'y a pas grand-chose à gagner non plus à explorer de nouveaux accords commerciaux.

L'échange électronique de données aux propriétaires clairement identifiés

Les deux dernières catégories impliquent des flux de données considérables, mais de nature très différente. La quatrième, relevée ci-dessus, concerne les flux de données dont on sait clairement à qui elles appartiennent et les diverses valeurs qui en découlent. Ces données restent en grande partie à l'intérieur du système propre à une entreprise, et leur propriété est incontestée entre les parties (entreprises) qui interagissent de part et d'autre des frontières. Par exemple, une entreprise envoie ses données à une autre entreprise pour qu'elle les traite en arrière-plan, ou une multinationale transfère des données à l'échelle mondiale à travers ses opérations. Cela implique des interactions mondiales à travers des services de *cloud computing*, un modèle qui devient de plus en plus courant.

L'élément d'intérêt public dans ces flux concerne principalement le règlement qui s'y rapporte et la nécessité correspondante d'un libre accès des autorités concernées. Une protection adéquate de la vie privée doit être assurée conformément à la législation du pays d'où proviennent les données. L'accès à celles-ci peut être nécessaire dans le cadre d'enquêtes criminelles ou simplement parce que l'activité commerciale concernée est d'une importance critique, soumise à une surveillance spéciale. Pour ce faire, des accords mondiaux ou internationaux doivent être établis. La question ne concerne pas directement les régimes commerciaux numériques, mais sur des aspects tels que les standards de protection des données, la sécurité, les catégories d'industries critiques nécessitant une protection spéciale, les conditions et moyens d'accès transfrontalier à la réglementation ou à l'application des lois, etc.

L'échange électronique de données dont la propriété n'est pas clairement établie

La cinquième catégorie concerne les services numériques mondiaux, définis comme ceux dont le modèle économique est axé sur les données et l'intelligence numérique en tant que ressources économiques clés. Ces services travaillent sur des données collectées principalement à partir de sources extérieures au strict domaine de la propriété de l'entreprise concernée. Ces données sont également transportées au-delà des frontières. Il s'agit de collections extrêmement vastes de données très détaillées sur un secteur : données sur les personnes (y compris les données personnelles),

les conditions et processus sociaux, les machines et autres artefacts, l'environnement.

À l'aide de ces données « externes », provenant de toutes les sources possibles, les entreprises développent une intelligence numérique profonde sur l'écologie complète d'un service particulier, ou d'un secteur entier. Ce modèle d'entreprise tend vers des opérations sectorielles et la formation de monopoles, sous la forme de plateformes sectorielles dont nous avons parlé en tant que pièce maîtresse de l'économie numérique. Ces services d'intelligence numérique monopolistiques sont de plus en plus orientés vers tous les secteurs. C'est au regard de ces entreprises opérant à l'échelle mondiale que la « libre circulation des données » et les questions connexes telles que la localisation des données deviennent fondamentales. Ce sont de fait les principaux sujets de discorde au sein des forums sur le commerce numérique.

Le véritable problème en matière de données transfrontalières, concernant directement le commerce mondial, est celui de la collecte et de la conservation par les entreprises, en dehors de leurs systèmes opérationnels et pendant des périodes qui vont au-delà de ce qui peut être strictement nécessaire pour des interactions commerciales spécifiques. Et lorsque cela est pratiqué avec des droits de propriété et d'utilisation des données qui ne sont pas clairs. La « libre circulation mondiale des données » est en réalité un euphémisme pour les entreprises qui revendiquent le droit à la liberté totale de collecte, privatisation et appropriation de ces données « communes ». Il ne s'agit pas d'un concept de facilitation du commerce, comme prévu. Il s'agit de l'expropriation de la ressource la plus précieuse de l'économie numérique, sans que la loi n'en donne clairement le droit. Les flux de données doivent d'abord être abordés dans un cadre d'économie politique, avant de parler de leur rôle en termes de facilitation du commerce.

Contrairement à la catégorie des flux de données commerciales dont il a été question précédemment, l'intérêt national en l'espèce n'est pas tant l'accès légal et réglementaire aux données que l'ambiguïté entourant les droits de propriété sur les données recueillies de sources « extérieures » ou non propriétaires et la nature de leur éventuelle utilisation. La source de ces données peut être « personnelle », c'est-à-dire liée à des personnes prises isolément, ou « sociale/publique ». Il est donc possible que ces données deviennent une ressource nationale collective (directement si les sources sont

« publiques »), et prennent la forme d'une tutelle pour les personnes isolées si ces données sont « personnelles ». Dans ce dernier cas, les personnes concernées n'ont aucun moyen de tirer parti de la propriété de ces données autrement que par l'intermédiaire d'un organisme collectif comme l'État.

Le problème central du modèle actuel d'économie numérique est l'appropriation économique (ainsi que sociale et politique/stratégique) d'une ressource clé, sans qu'aucun droit ne l'autorise clairement, et son transfert ultérieur à l'extérieur du pays. Une telle extraction de données nationales précieuses par des sociétés étrangères entraînera divers types de contrôle et d'exploitation économiques, sociaux et politiques, ainsi que des dépendances correspondantes des pays cibles. Une fois recueillies, les données conservent une valeur à très long terme et, par conséquent, ces contrôles et ces exploitations ne sont pas valables uniquement aujourd'hui, mais pour les décennies à venir.

C'est ce type de données générales, dont les droits de propriété ne sont pas clairement définis, qu'il importe de protéger contre les régimes transfrontaliers de « libre circulation des données ». C'est la ressource la plus importante de l'économie numérique. Curieusement, cet aspect des flux de données n'a même pas été correctement identifié dans les discours sur le commerce électronique mondial ou l'économie numérique. Les préoccupations concernant les flux de données qui sont généralement citées, y compris par les pays en développement, sont presque entièrement liées à des questions de réglementation et d'application de la loi.

Il appartient aux pays en développement d'ancrer un nouveau discours centré sur la relation entre la « libre circulation mondiale des données », la « valeur économique » et la « propriété nationale » des données. Ces données générales peuvent être considérées comme une ressource nationale. Des cadres correspondants concernant la propriété, l'utilisation et l'appropriation de la valeur économique doivent être élaborés et appliqués au niveau national.

Avant d'entamer des négociations sur les règles commerciales relatives aux données, et surtout de s'engager à ce que ces données puissent circuler sans entrave à travers les frontières, des discussions doivent avoir lieu à l'échelle nationale et internationale sur : 1) l'élaboration des cadres appropriés pour la propriété individuelle et collective de ces données (y compris, mais sans s'y limiter, les données personnelles) ; 2) la compréhension et la conceptualisation

de la nature des flux économiques en présence lorsque ces données générales sont a) privatisées et b) transférées à l'extérieur d'un pays ; et 3) la reconnaissance de la nature et de l'importance de l'intelligence numérique bâtie à partir de ces données, en tant que ressource clé utilisée à l'échelle mondiale pour contrôler des secteurs entiers et renforcer la maximisation des profits.

Dépasser le cadre réducteur du « commerce électronique »

Il faut travailler à l'échelle internationale et nationale pour identifier, séparer et décrire les différentes catégories de transmissions électroniques qui sont, de manière très problématique, regroupées sous un seul terme, le « commerce électronique ». Ce à quoi devrait faire suite l'exploration des différents traitements correspondants nécessaires en termes de développement commercial, de réglementation, de commerce, etc. La Cnuced et d'autres organisations mondiales de ce type qui ont un mandat favorable au développement sont compétentes pour entreprendre de tels travaux. Le cadre simpliste du TPP sur les règles du commerce électronique doit être abandonné immédiatement, car il est en grande partie dénué de sens, voire trompeur.

Le terme « commerce électronique » doit être remplacé par « commerce numérique », car il représente mieux ce vaste domaine. Il faut d'abord examiner et comprendre les ressources et les modèles d'affaires fondamentaux de l'économie numérique, ainsi que les contextes et les intérêts des différents pays à cet égard. Les questions transversales, du type de celles que le chapitre sur le commerce électronique du TPP prétend représenter, ne peuvent être abordées qu'après cela.

Il en va de même pour la nouvelle terminologie de « facilitation du commerce électronique » qui est maintenant proposée à l'OMC par certains pays. Il est difficile de faciliter quelque chose sans bien en connaître l'adéquation, la nature fondamentale et la substance. Les engagements recherchés dans le cadre de règles de facilitation du commerce électronique, tels que le TPP, rendront très difficile, voire impossible, le développement des infrastructures publiques de données numériques et des divers pouvoirs réglementaires nécessaires. Ces deux éléments sont pourtant essentiels au succès de l'industrialisation numérique dans les pays en développement.

La Chine est le seul pays qui a pu résister à la domination numérique des États-Unis, les premiers à avoir agi dans ce domaine.

Elle y est parvenue en suivant des politiques très protectionnistes, qu'elles soient déguisées en intérêts sécuritaires ou non. C'est une leçon importante pour tous ceux qui se lancent tardivement dans ce domaine : il est difficile pour une industrie numérique nationale de se développer à moins qu'une certaine protection et un soutien gouvernemental approprié ne soient fournis. Cela vaut pour la plupart des industries, mais encore plus pour l'industrie numérique en raison de ses caractéristiques structurelles particulières. Malgré les formidables compétences techniques et la puissance commerciale de l'Union européenne, sa faible position dans l'économie numérique mondiale en est une bonne preuve.

La protection de l'industrie numérique nationale n'a pas besoin de compromis par rapport à la liberté d'expression, une couverture idéologique derrière laquelle se cache souvent le récit de la « libre circulation des données ». L'Union européenne examine actuellement les moyens de superviser les prises de contrôle par la Chine de ses entreprises numériques et technologiques considérées comme stratégiques pour des raisons de sécurité ou économiques. Il est donc évident que le numérique n'est pas un secteur ordinaire, tant du point de vue de sa structure que de son importance stratégique. Les pays en développement doivent procéder à une évaluation minutieuse à cet égard et façonner des politiques numériques en conséquence.

Le secteur numérique a besoin d'une masse critique, d'un marché suffisamment important pour réussir. Cela peut constituer un problème pour les pays, en particulier les pays de petite et moyenne taille. L'Europe est en train de créer un marché unique du numérique, avec un espace politique et réglementaire unique et quelques infrastructures numériques publiques communes émergentes. Les pays en développement devraient également explorer les marchés uniques régionaux comme un élément important de leur stratégie industrielle numérique.

Les pays africains sont en pourparlers pour développer une zone de libre-échange pour l'Afrique (Juma, 2017), et ses aspects numériques devraient être examinés sérieusement, et peut-être séparément. Ces espaces suffisamment vastes, mais quelque peu protégés, sont vitaux pour le développement d'une économie numérique dans le domaine de la santé dans le Sud. En leur sein, un ensemble de pays ayant un positionnement et des avantages

numériques similaires ou complémentaires peuvent promouvoir leurs activités numériques.

Cela ne signifie pas qu'il faille se désengager des chaînes de valeur numériques mondiales. Les technologies évoluent rapidement, sont complexes et nécessitent des échanges continus et harmonieux à l'échelle mondiale. Ces technologies travaillent sur les données pour donner naissance à des entreprises numériques et, comme nous l'avons vu, la partie propre aux données dans ce regroupement est davantage axée sur les besoins locaux. C'est cet aspect des données qui nécessite une meilleure gestion pour le bien commun, ainsi qu'une plus grande protection, du moins au début.

Les pays en développement doivent travailler avec les chaînes de valeur mondiales, tout en protégeant suffisamment leur espace commercial local et leur degré de liberté pour leur industrie nationale. Cela signifie, à tout le moins, que la technologie et les marchés numériques mondiaux actuels fonctionnent sans que les pays ne prennent de nouveaux engagements commerciaux contraignants. Tout accord prématuré dans ce domaine ne fera que compromettre les pouvoirs des gouvernements en matière de réglementation des données et de la technologie. En ces temps de grande effervescence, il est très important de conserver ces dernières compétences, afin de façonner adéquatement l'économie numérique nationale et mondiale.

Traduction de l'anglais : Amandine Gat

Bibliographie

Abudheen S. (2017), « Alibaba to facilitate cross-border e-commerce trade between Malaysia and China », *e27*.

Carsten P. et Ruwitch J. (2015), « Still an underdog, but China government deals help Alibaba's cloud ambitions », *Reuters*.

Cher B. (2017), « Alibaba signs agreement with Malaysian and Chinese governments to encourage ecommerce and SME growth », *The Drum*.

Gershgorn D. (2017), « China is funding Baidu to take on the US in deep-learning research », *Quartz*.

Juma C. (2017), « How Africa can negotiate an effective continental free trade area agreement », *African Independent*.

Kelsey J. (2017), « The Risks for ASEAN of New Mega-Accords that Promote the Wrong Model of e-Commerce », *Economic Research Institute for ASEAN and East Asia*.

Kikuu (2016), « KiKUU, quietly positioning itself to become Africa's first mobile commerce unicorn », *Cision PR Newswire*.

Malcolm J. et Sutton M. (2015), « Release of the Full TPP Text After Five Years of Secrecy Confirms Threats to Users' Rights », *Electronic Frontier Foundation*.

Maru P. (2017), « How Ashok Leyland built its digital marketplace to create new revenue streams », *ETCIO.com*.

Pauwelyn J. (2005), « The UNESCO Convention on Cultural Diversity, and the WTO : Diversity in International Law-Making ? », *American Society of International Law*.

Press Trust of India (2017), « India's data protection law will set global benchmark : Ravi Shankar Prasad », *LiveMint*.

Unesco (2016), « La diversité des expressions culturelles au défi du numérique ».

Voon T. (2006), « UNESCO and the WTO : A Clash of Cultures », *The International and Comparative Law Quarterly*.

Index

Afrique 8, 9, 10, 11, 16, 17, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 47, 48, 52, 55, 57, 93, 124, 160, 167
Afrique du Sud 30
Afrique subsaharienne 16, 17, 31, 52, 93, 124
Allemagne 25, 31, 69
Amérique centrale 9, 10, 65, 71, 72
Amérique latine 8, 9, 10, 11, 31, 32, 33, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 87, 89, 90, 93, 97, 124
Argentine 9, 14, 65, 66, 75, 77, 79, 80, 84, 91
Asie 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 25, 39, 40, 43, 53, 58, 71, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 115, 123
Asie de l'Est 8, 13, 14, 16, 17, 25, 39, 40, 43, 53, 58, 93, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 123
Asie du Sud 8
Asie du Sud-Est 13, 103
Bangladesh 9, 10, 18
Bolivie 66, 79, 80
Brésil 9, 10, 12, 14, 16, 31, 38, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 83, 84, 91, 132
Cameroun 30, 34, 37, 40
Caraïbes 66, 97
Centrafrique 37, 40
Chili 12, 16, 66, 80, 84, 87, 91, 93, 94, 95, 98, 99
Chine 7, 8, 13, 15, 16, 17, 18, 25, 38, 39, 40, 41, 42, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 78, 80, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 123, 124, 129, 131, 132, 140, 156, 160, 166, 167
Colombie 65, 66, 84
Congo belge 30
Congo-Brazzaville 40
Corée du Sud 8, 13, 14, 25, 69, 78, 79, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 116, 122, 123
Côte d'Ivoire 30
Équateur 80
États-Unis 8, 9, 17, 25, 31, 41, 65, 67, 69, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 107, 110, 113, 128, 143, 153, 158, 166
Éthiopie 12, 13, 47, 49, 53, 55, 56, 57, 59, 60
Europe 8, 9, 16, 28, 29, 30, 39, 42, 52, 73, 143, 167
Europe de l'Est 8, 52
Europe occidentale 9
France 9, 69
Gabon 30, 37, 40
Gold Coast 30
Grande-Bretagne 124, 125
Guinée 11, 41
Guinée équatoriale 40, 43
Hong Kong 39, 69, 71, 103, 123
Île Maurice 60
Inde 9, 10, 12, 16, 31, 38, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 152, 153, 155, 156, 162
Indonésie 8, 16, 80, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 114, 115, 116
Japon 17, 25, 69, 73, 106, 123
Kenya 30, 56
Maghreb 9, 43
Malaisie 8, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 116, 144, 160
Mexique 9, 16, 31, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 78, 132
Moyen-Orient 8
Pakistan 12, 13, 76, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 116
Paraguay 79
Pays-Bas 90
Pérou 65, 66, 80
Philippines 8, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 116
République démocratique du Congo 13, 34
Rhodésie 30
Russie 38
Singapour 8, 25, 76, 103, 106, 109, 114, 115, 123, 144
Taïwan 8, 25, 103, 106, 109, 111
Tanganyika 30
Tchad 40
Thaïlande 8, 16, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 114, 115, 116, 144
Turquie 9, 16
Union européenne 39, 153, 155, 156, 167
URSS 126
Uruguay 65, 79, 91
Venezuela 66, 80

Alternatives Sud

Vol. XIII (2006) 4 : État des résistances dans le Sud, 2007
Vol. XIV (2007) 1 : Évasion fiscale et pauvreté
Vol. XIV (2007) 2 : Explosion urbaine et mondialisation
Vol. XIV (2007) 3 : Coalitions d'États du Sud
Vol. XIV (2007) 4 : État des résistances dans le Sud, 2008
Vol. XV (2008) 1 : Territoires, mondialisation et développement
Vol. XV (2008) 2 : L'aide européenne
Vol. XV (2008) 3 : Déforestation
Vol. XV (2008) 4 : État des résistances dans le Sud, 2009
Vol. XVI (2009) 1 : Contre le travail des enfants ?
Vol. XVI (2009) 2 : Retour de l'État. Pour quelles politiques sociales ?
Vol. XVI (2009) 3 : La Bolivie d'Evo
Vol. XVI (2009) 4 : État des résistances dans le Sud. Monde arabe
Vol. XVII (2010) 1 : Le Brésil de Lula. Un bilan contrasté
Vol. XVII (2010) 2 : Racisme : entre exclusion sociale et peur identitaire
Vol. XVII (2010) 3 : Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysannnes
Vol. XVII (2010) 4 : État des résistances dans le Sud. Afrique
Vol. XVIII (2011) 1 : Agrocarburants : impacts au Sud ?
Vol. XVIII (2011) 2 : La Chine en Afrique : menace ou opportunité pour le développement ?
Vol. XVIII (2011) 3 : L'Inde : une modernité controversée
Vol. XVIII (2011) 4 : État des résistances en Amérique latine
Vol. XIX (2012) 1 : (Re-)construire les États, nouvelle frontière de l'ingérence
Vol. XIX (2012) 2 : Le « printemps arabe » : un premier bilan
Vol. XIX (2012) 3 : Emprise et empreinte de l'agrobusiness
Vol. XIX (2012) 4 : État des résistances en Asie
Vol. XX (2013) 1 : Économie verte. Marchandiser la planète pour la sauver ?
Vol. XX (2013) 2 : Industries minières : extraire à tout prix ?
Vol. XX (2013) 3 : Narcotrafic. La « guerre aux drogues » en question
Vol. XX (2013) 4 : État des résistances dans le Sud. Les mouvements paysans
Vol. XXI (2014) 1 : Protection sociale au Sud
Vol. XXI (2014) 2 : Zapatisme : la rébellion qui dure
Vol. XXI (2014) 3 : Agroécologie : Enjeux et perspectives
Vol. XXI (2014) 4 : Luttes syndicales : État des résistances dans le Sud
Vol. XXII (2015) 1 : Migrations internationales : un enjeu Nord-Sud ?
Vol. XXII (2015) 2 : L'économie sociale et solidaire, levier de changement ?
Vol. XXII (2015) 3 : L'aggravation des inégalités
Vol. XXII (2015) 4 : État des résistances dans le Sud : Mouvements de femmes
Vol. XXIII (2016) 1 : Sport et mondialisation
Vol. XXIII (2016) 2 : Obsolète, le clivage Nord-Sud ?
Vol. XXIII (2016) 3 : Changer le modèle ?
Vol. XXIII (2016) 4 : État des résistances dans le Sud : Afrique
Vol. XXIV (2017) 1 : Entre terre et mer. Quel avenir pour la pêche ?
Vol. XXIV (2017) 2 : ONG : Dépolitisation de la résistance au néolibéralisme ?
Vol. XXIV (2017) 3 : Accords de libre-échange
Vol. XXIV (2017) 4 : État des résistances dans le Sud : Amérique latine
Vol. XXV (2018) 1 : Droites militantes et mobilisations réactionnaires
Vol. XXV (2018) 2 : De l'usage du genre
Vol. XXV (2018) 3 : La domination touristique
Vol. XXV (2018) 4 : Moyen-Orient et Afrique du Nord
Vol. XXVI (2019) 1 : Quelle justice fiscale pour le Sud ?